

MASTER 2 DROIT IMMOBILIER

PARCOURS DROIT DE LA CONSTRUCTION ET DE L'URBANISME

UNIVERSITÉ PARIS-EST CRÉTEIL - FACULTÉ DE DROIT

MÉMOIRE

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS FACE AU DÉFI DE LA RECONQUÊTE DES FRICHES



Présenté par

Enzo MARIE-MAGDELAINE

Sous la direction de Madame **Soazic Marie**
Maître de conférence en droit public à l'Université Paris XII

ANNÉE UNIVERSITAIRE : 2024-2025

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier tous les professeurs de l'Université Paris-Est Créteil pour la qualité de l'enseignement dispensé durant ces deux années de Master.

Pour la réalisation de ce mémoire, je tiens en particulier à remercier Madame Soazic Marie pour ces précieux conseils et sa disponibilité. Enfin, un grand merci à tous mes proches qui ont pu me soutenir tout au long de ma scolarité.

SOMMAIRE

PARTIE 1 : UN CADRE OPÉRATIONNEL ESSENTIEL À L'ACTION FONCIÈRE DES EPF DANS LES PROJETS DE RECONVERSION DE FRICHES

CHAPITRE 1 : Une phase de conception clé pour l'intervention foncière des EPF dans les projets de reconversion des friches

Section 1 : L'identification préalable des friches présentant des opportunités foncières

Section 2 : La planification urbaine et les accords contractuels structurant l'intervention foncière des EPF sur les friches

CHAPITRE 2 : Des dispositifs juridiques et financiers assurant la bonne conduite des opérations de portage menées sur friches par les EPF

Section 1 : Un arsenal d'instruments réglementaires à disposition des EPF pour la mise en portage et le traitement des friches

Section 2 : La nécessité de réduire le prix de revient du portage dans les projets de reconversion de friches : des outils juridico-financiers à déployer

PARTIE 2 : L'ENGAGEMENT ET LES MOYENS D'ACTION PROMETTEURS DES EPF POUR LA RENATURATION DES FRICHES

CHAPITRE 1 : Une dynamique positive des EPF en faveur de la renaturation des friches, malgré un objectif ZAN controversé

Section 1 : Les EPF compétents et impliqués pour renaturer les friches

Section 2 : Vers une troisième loi ZAN favorable ou défavorable à l'action foncière des EPF dans la revalorisation des friches ?

CHAPITRE 2 : Des leviers à haut potentiel pour l'action foncière des EPF dans la renaturation des friches

Section 1 : Des outils d'accompagnement pour les EPF lors de la planification et des études préalables visant à renaturer les friches

Section 2 : Sécuriser un foncier en cours de renaturation : l'obligation réelle environnementale au service des EPF pour les friches à renaturer

Liste des principales abréviations :

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
BASIAS	Base de données d'anciens sites industriels et activités de service
BASOL	Base de données des sites et sols pollués
CA	Cour d'appel
CASS	Cour de cassation
CE	Conseil d'Etat
CIF	Convention d'intervention foncière
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CU	Code de l'urbanisme
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
ENAF	Espaces naturels, agricoles et forestiers
EPA	Etablissement public d'aménagement
EPF	Etablissement public foncier
EPFE	Etablissement public foncier d'Etat
EPFL	Etablissement public foncier local
EPFIF	Etablissement public foncier d'Île-de-France
EPFLO	Etablissement public foncier local de l'Oise
LIFTI	Laboratoires d'initiatives foncières et territoriales innovantes

ORE	Obligation réelle environnementale
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PPI :	Programme pluriannuel d'intervention
PPL	Proposition de loi
SCOT	Schéma de cohérence territorial
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZPR	Zone préférentielle à la renaturation

INTRODUCTION

« L'utilité d'un établissement public foncier n'est pas la réalisation d'économies, mais l'apport d'un savoir-faire et la contribution à une meilleure maîtrise du territoire¹ ».

En France, dans les années 1960, il était question de savoir s'il était opportun de créer un opérateur foncier public. Un opérateur capable de soutenir efficacement l'action foncière des collectivités. Par une de ses propositions touchant aux politiques foncières locales et nationales, l'économiste Joseph Comby a pu soutenir que l'enjeu de leur création ne se limitait pas à l'aspect financier. Certes, il y aurait la mutualisation du coût de l'action foncière entre la collectivité et l'opérateur. Mais le véritable enjeu pour cet expert résidait surtout dans l'apport de savoir-faire. Pour conduire une politique d'aménagement, il est en effet important que les collectivités puissent être accompagnées par des professionnels compétents pour l'acquisition, la négociation et la gestion d'un portefeuille foncier. Ces acteurs en question sont les établissements publics fonciers.

Souvent méconnus, les EPF jouent pourtant un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire. Lorsque les collectivités recourent à eux dans des opérations d'aménagement, ce sont les premiers acteurs à intervenir. En effet, les EPF sont compétents pour réaliser toutes les 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 terrains acquis². Autrement dit, ils acquièrent des terrains, les préparent, les gèrent et cèdent ces fonciers « prêts à l'emploi » aux collectivités ou à des tiers désignés par celles-ci. Le portage foncier est leur cœur de métier. Les EPF procèdent à des travaux de proto-aménagement, mais ils ne portent pas l'aménagement final.

Il existe aujourd'hui deux types d'EPF. D'une part, les établissements publics fonciers nationaux qui ont été créés au fur et à mesure par décret en Conseil d'Etat. D'autre part, les

¹ Joseph Comby, « *Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales* ». (Actualisation en 2009 d'un texte initialement destiné à une brochure de grande diffusion de la DRE de Lyon) Disponible sur : www.comby-foncier.com

² Article L.321-1 et L.324-1 du code de l'urbanisme.

établissements publics fonciers locaux issus de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, et qui sont créés par arrêté préfectoral. Les deux sont des établissements publics à caractère industriel et commercial. Les EPF d'État et les EPF locaux se distinguent principalement en ce que leurs interventions servent des politiques différentes : celles de l'État pour les premiers et celles des collectivités territoriales pour les seconds³.

Les missions des EPF sont définies par le code de l'urbanisme : « *Les établissements publics fonciers 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, y compris par des actions ou des opérations de renaturation. 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* ⁴».

Ils peuvent contribuer au développement des activités économiques ainsi qu'aux politiques de la prévention des risques naturels et technologiques, d'adaptation au recul du trait de côte. Ils peuvent également être amenés à préserver des espaces naturels ou agricoles en coopérant avec des entités, telles que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)⁵.

Un EPF d'État peut aussi se voir confier par décret en Conseil d'État et après avis de son conseil d'administration, la conduite d'une opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national⁶.

Les missions et les opérations des EPF sont donc nombreuses. Mais s'il y a un volet opérationnel des EPF que l'on doit étudier et pour lequel il y a actuellement un véritable enjeu pour l'objectif ZAN, c'est bien celui de la requalification des friches. En effet, le savoir-faire des EPF s'est construit historiquement à partir des opérations de réhabilitation des friches industrielles. Comme nous l'avons évoqué, les EPF disposent d'importantes ressources financières, techniques et humaines pour aider les collectivités à réaliser leurs projets. Or, un projet touchant à la réhabilitation d'une friche est particulièrement complexe. Quand on envisage de réhabiliter une friche, il n'est pas simplement question de

³ Marie Soazic, « *L'établissement public foncier entre l'Etat et les collectivités territoriales* », RDI, 2012, p.68.

⁴ Articles L.321-1 et L.324-1 du code de l'urbanisme.

⁵ *Ibid.*

⁶ Article L.321-1-1 du code de l'urbanisme.

cartographie⁷. Une friche est complexe non seulement sur le plan technique, mais également sur le plan juridique. On doit en effet prendre en compte plusieurs législations et procédures : le droit civil des biens, le droit des procédures collectives (en cas de liquidation judiciaire), la législation sur les ICPE, l'archéologie préventive ou encore le référé préventif lorsqu'il faille procéder à la démolition du bâti. De surcroît, réhabiliter une friche représente un coût conséquent pour les collectivités. Il peut en effet arriver que le coût de la dépollution, du désamiantage ou de la déconstruction de la friche soit supérieur à la valeur du foncier. C'est ce qui explique pourquoi les EPF ont toujours eu vocation à être sollicités pour ces opérations délicates de requalification de friches.

La loi climat et résilience de 2021 a introduit la définition de la friche dans le code de l'urbanisme. La friche est définie comme étant : « *tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables*⁸ ».

Ces friches constituent donc des terrains bâtis ou non bâtis, abandonnés, inutilisés et ne pouvant pas être réemployés sans travaux préalables.

Il est vrai que lorsque l'on pense à la friche, on a intuitivement l'image de la friche industrielle. En réalité, il existe une grande diversité de friches susceptibles de nous interpeller. Qu'elles soient urbaines, résidentielles, touristiques, militaires, agricoles ou encore tertiaires, elles sont nombreuses en France.

Selon la plateforme Cartofriches, on recense aujourd'hui 14 877 friches à l'échelle nationale⁹. Et à l'heure du ZAN consacré par la loi Climat et Résilience¹⁰, elles représentent des opportunités en termes de recyclage foncier pour atteindre cet objectif. Leur revalorisation favorise la sobriété et la résilience foncière. En réhabilitant une friche, on évite la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. C'est la raison pour laquelle les collectivités ont un regain d'intérêt pour la revalorisation des friches sur leurs territoires.

⁷ Propos de Madame Moreno Dominique lors du séminaire « ZAN : bilan et perspectives », organisé par le GRIDAUH, tenu le 17 juin 2025 à l'Association des maires de France, Paris.

⁸ Article L.111-26 du code de l'urbanisme.

⁹ Plateforme Cartofriches consulté le 22 juillet 2025.

¹⁰ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

La revalorisation de ces espaces constitue donc un levier pour atteindre le ZAN. Quand on évoque la revalorisation ou la reconversion des friches, on fait référence aux usages futurs projetés. On peut réhabiliter des friches pour réaliser des logements, des équipements publics, des bureaux ou encore des lieux touristiques. Mais il est aussi possible de renaturer une friche pour créer un espace naturel favorable à la biodiversité.

La renaturation est particulièrement importante, puisque, par définition, elle contribue directement à l'objectif ZAN. En effet, l'artificialisation est définie comme étant l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage¹¹. Or la renaturation, consistant en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, a justement pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé¹². La renaturation génère donc des gains directs dans le calcul du solde net de l'artificialisation.

Cependant, la renaturation demande beaucoup d'efforts. Elle demande une certaine expertise, une attention de la faune et la flore, de la prudence et surtout de la patience. De plus, toutes les friches n'ont pas vocation à être renaturées. Plus un sol est pollué, plus la renaturation sera compliquée voire impossible dans certains cas.

Si on évoque la loi ZAN, on ne peut éluder la controverse qu'elle suscite actuellement. On pense à la proposition de loi sénatoriale visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux¹³ (PPL dite TRACE). Les sénateurs proposent de reporter les échéances de l'objectif ZAN et de lui apporter plus de souplesse dans sa mise en œuvre.

On pense aussi à la proposition de loi « Réussir la transition foncière » des députés. Cette PPL veut au contraire consolider les échéances et renforcer les outils pour atteindre le ZAN¹⁴.

¹¹ Article L.101-2-1 du code de l'urbanisme.

¹² *Ibid.*

¹³ Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux adoptée par le Sénat le 18 mars 2025.

¹⁴ Proposition de loi pour réussir la transition foncière, n° 1513, déposée le mercredi 4 juin 2025 à l'Assemblée nationale.

Mais qu'il y ait ou non une troisième loi ZAN, il ne demeure pas moins que les EPF ont aujourd'hui un grand rôle à jouer pour assister les collectivités dans l'aménagement durable de leurs territoires. Ce soutien passe notamment par leurs interventions dans la reconversion des friches de manière générale, mais aussi par leurs interventions dans les projets de renaturation de ces espaces dégradés.

Mais comment un EPF intervient-il concrètement ? En effet, si une friche est particulièrement complexe à réhabiliter et que sa réhabilitation demande des moyens importants, on peut alors s'interroger sur l'organisation opérationnelle de l'EPF. Celui-ci a en effet besoin de ressources, d'outils et d'un soutien de la part des pouvoirs publics pour pouvoir être efficace dans ce type d'opération.

Une question demeure : à l'heure de la sobriété foncière et du ZAN, dans quelle mesure les EPF disposent-ils d'une capacité d'action concrète pour aider les collectivités à revaloriser leurs friches sur leurs territoires ?

Dans cette étude, il convient de mettre en évidence et d'analyser le cadre opérationnel dans lequel s'inscrit l'action foncière des EPF dans la reconversion des friches (**TITRE 1**). C'est précisément ce cadre qui permet aux EPF de mettre en œuvre leur précieux savoir-faire pour aider les collectivités à revaloriser leurs friches.

Parmi ces projets de reconversion de friches divers et variés, ceux touchant spécifiquement à la renaturation méritent notre attention. Comme nous l'avons évoqué, la renaturation est un enjeu clé pour atteindre l'objectif ZAN.

Aujourd'hui, il s'avère que les EPF soient d'ores et déjà engagés dans cette trajectoire aux côtés des collectivités. La renaturation et en particulier celle des friches, fait partie intégrante des missions de ces établissements. À cet égard, il existe des outils pertinents pour appuyer leurs interventions en la matière (**TITRE 2**).

TITRE 1 : UN CADRE OPÉRATIONNEL ESSENTIEL À L'ACTION FONCIÈRE DES EPF DANS LES PROJETS DE RECONVERSION DE FRICHES

Avant l'intervention de l'EPF sur la friche, il y a une phase de conception préalable (**Chapitre 1**). Passé cette phase, un EPF peut alors intervenir sur la friche en menant une opération de portage. Pour que ce portage se déroule de manière optimale, il faut nécessairement des dispositifs juridiques et financiers adaptés à l'EPF, mais aussi à l'opération foncière dans sa globalité (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : UNE PHASE DE CONCEPTION CLÉ POUR L'INTERVENTION DES EPF DANS LES PROJETS DE RECONVERSION DE FRICHES

Cette conception passe par une étape préliminaire d'identification des friches. Les EPF recensent et ciblent les friches susceptibles d'offrir des opportunités foncières intéressantes pour les collectivités (**Section 1**). Une fois que les friches sont identifiées par les EPF et sélectionnées par les collectivités pour la réalisation de projets d'aménagement, il est important que leurs interventions sur les friches soient structurées. Cette structuration passe par la planification urbaine et la conclusion d'accords contractuels (**Section 2**).

Section 1 : L'identification préalable des friches présentant des opportunités foncières

Étant des acteurs du recyclage foncier, les EPF participent activement au recensement des friches. Mais pour pouvoir identifier des friches, il est important de savoir ce qu'est précisément une friche. Quand nous évoquons la notion de « friche », de quoi parlons-nous ? Il existe aujourd’hui des critères de qualification permettant de faciliter l’étape du recensement des friches (**Paragraph 1**).

Nous pourrons ensuite poursuivre en étudiant les ressources à disposition des EPF pour recenser et analyser les friches (**Paragraphe 2**).

1- Critères de qualification d'une friche

Pour que les EPF interviennent sur les friches, ils doivent les identifier en amont. Aujourd’hui, il y a un véritable effort des acteurs du recyclage foncier pour réaliser un inventaire des friches. Avant l’inscription de la définition de la friche dans le code de l’urbanisme, les acteurs du recyclage foncier, dont les EPF, rencontraient des difficultés pour les recenser. Ces difficultés s’expliquaient par l’absence de référentiel commun et surtout par une absence de définition juridique claire et précise de la friche. La définition de l’INSEE était clairement insuffisante à l’époque. L’institut considérait qu’une friche était un espace bâti ou non, anciennement utilisé pour des activités industrielles, commerciales ou autres, abandonné depuis plus de deux ans, et de plus de 2 000 m²¹⁵. Cette définition était très restreinte, notamment par son critère de superficie et son critère temporel. Il existe, en effet, de nombreuses friches de moins de 2 000 m² qui sont à l’état d’abandon depuis moins de deux ans. Les acteurs plaident donc pour une définition juridique standardisée, mais qui prenait quand même en compte les spécificités locales. L’EPFIF par exemple, soulignait que les friches franciliennes avaient souvent la particularité d’être occupées partiellement¹⁶.

La définition juridique de la friche prévue à l’article L.111-26 du code de l’urbanisme a donc été salutaire pour les EPF et l’ensemble des acteurs du recyclage foncier. La friche concerne tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l’état, la configuration ou l’occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables. Il convient de noter que des précisions touchant à la définition de la friche ont été apportées par décret¹⁷. L’article D.111-54 du CU a pu énumérer des faisceaux d’indices pour reconnaître une friche :

Une concentration élevée de logements vacants ou d’habitats indignes ;

¹⁵ Les friches : entre contrainte et potentiel de renouvellement urbain - AUCAME Caen Normandie - 2016.

¹⁶ Assemblée nationale, *Rapport d’information n°3811 sur la revalorisation des friches industrielles, commerciales et administratives*, p. 16.

¹⁷ Décret n° 2023-1259 du 26 décembre 2023 précisant les modalités d’application de la définition de la friche dans le code de l’urbanisme.

2° *Un ou des locaux ou équipements vacants ou dégradés en particulier à la suite d'une cessation définitive d'activités ;*

3° *Une pollution identifiée pour laquelle son responsable ou l'exploitant du site, son ayant-droit ou celui qui s'est substitué à lui a disparu ou est insolvable ;*

4° *Un coût significatif pour son réemploi voire un déséquilibre financier probable entre les dépenses d'acquisition et d'interventions, d'une part et le prix du marché pour le type de biens concernés, ou compte tenu du changement d'usage envisagé, d'autre part.*

Nous pouvons retenir 3 éléments caractéristiques d'une friche. Le premier élément est la cessation d'activité définitive du site. Cet élément constitue une condition indispensable pour qu'un site puisse être qualifié de friche. Le deuxième élément est l'état du bâti et du sol. Le site ne peut plus être utilisé en l'état sans travaux préalables et nécessaires. Cette impossibilité d'utilisation peut résulter de la présence de pollution, mais aussi de la vétusté du bâti (les 2° et 3° traitent de l'état du site). Le dernier élément est son coût de réemploi significatif.

L'article D.111-54 du CU prévoit toutefois des exclusions se basant sur le lieu où est situé la friche. Les terrains non bâtis à vocation agricole ou forestier ne peuvent pas être considérés comme des friches. En revanche, les terrains non bâtis situés en zone urbaine peuvent être qualifiés de friches. Ça peut aussi être le cas pour des terrains bâtis situés dans des espaces agricoles ou forestiers.

Enfin, le décret précise que l'aménagement ou les travaux préalables au réemploi d'une friche doivent être compris comme étant des interventions permettant la remise en état, la réhabilitation ou la transformation de la friche.

Cependant, il existe des limites et des imprécisions sur la définition de la friche issue du code de l'urbanisme, ainsi que sur les faisceaux d'indices donnés par décret.

Le code de l'urbanisme définit effectivement la notion de friche. Seulement, cette définition reste propre au code de l'urbanisme. Ce n'est pas une définition transversale. Le principe d'indépendance des législations pourrait alors s'appliquer dans certains cas¹⁸.

¹⁸ Tribunal administratif de Bordeaux, 1 Juillet 2024 n° 2300117

Et s'agissant des faisceaux d'indices du décret : que faut-il entendre par « *coût significatif* » ?

Malgré ces difficultés, ces évolutions législatives ont le mérite de fournir un cadre de référence pour les EPF lors du recensement des friches.

La définition juridique de la friche prévue à l'article L.111-26 du CU a contribué à la réalisation d'un standard de données sur les friches. Ce standard, issu d'un travail collaboratif entre le LIFTI et ses partenaires, a été proposé par le CEREMA et validé par le Conseil national de l'information géolocalisée en janvier 2023¹⁹. Il établit la structure et le contenu des données permettant d'identifier et de caractériser les friches. Il alimente également les plateformes de recensement comme Cartofriches. La prise en compte de ce standard est d'ailleurs obligatoire pour un certain nombre d'acteurs procédant au recensement des friches. En effet, le décret du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche indique que : « *Les inventaires comprenant des données et cartographies relatives aux friches qui sont établis et mis à disposition par l'Etat, une collectivité territoriale ou son groupement, un établissement public ou une agence d'urbanisme sont réalisés d'après les standards du Conseil national de l'information géolocalisée*²⁰». Les EPF doivent donc se référer à ce standard de données lors de l'étape du recensement.

On comprend donc que la définition juridique de la friche, les faisceaux d'indices donnés par décret et la publication du référentiel Géostandard friches permettent aux EPF d'avoir des repères lors du recensement.

Nous avons pu aborder la définition et les critères de qualification de la friche. Il nous faut maintenant voir les ressources à disposition des EPF pour recenser et analyser les friches susceptibles de répondre aux besoins des collectivités.

2- Ressources importantes des EPF pour le recensement et l'analyse des friches

¹⁹ LIFTI, « *Le Géostandard Friches : une nouvelle référence pour échanger les données sur les friches* », publié le 1er mars 2023.

²⁰ Article D.111-55 du code de l'urbanisme.

Les EPF disposent de nombreuses ressources pour le recensement des friches. Ils disposent également de ressources pour analyser leurs potentiels en termes d'aménagement futur. S'agissant du recensement, ces derniers réalisent souvent des diagnostics fonciers pour l'aide à la prise de décision. Dans le cas de l'EPFIF par exemple, il n'est pas rare qu'une collectivité sollicite cet établissement pour recenser les zones mutables (dents creuses, friches) sur l'intégralité de son territoire²¹. L'idée est de pouvoir établir une cartographie afin d'identifier facilement les zones mutables.

Les EPF utilisent rarement la plateforme Cartofriches. En général, ils utilisent des outils SIG en interne plus sophistiqués. Ils disposent également de géomaticiens qui suivent et exploitent les données sur les friches²². En externe, les EPF exploitent de nombreuses ressources. Nous pouvons citer par exemple le répertoire SIRENE, Urbansimulz, Google map, les arrêtés de périls, les informations des collectivités voire de la presse locale. Les EPF effectuent aussi un important travail sur le terrain. Ils interrogent souvent les propriétaires et le voisinage. Ils sont aussi amenés à identifier les friches selon des niveaux de priorité établis en fonction de la facilité à mobiliser le foncier ou non.

Les bases de données BASOL et BASIAS sont assez couramment utilisées par les EPF pour identifier les friches industrielles. BASOL recense les sites et sols pollués ou susceptibles de l'être, nécessitant une intervention des pouvoirs publics à titre préventif ou curatif. On peut avoir des informations sur la mise en sécurité du site, sur les diagnostics des risques réalisés, l'historique des travaux de dépollution, ou encore l'existence de servitudes d'utilité publique. Une fois qu'un site a été traité et qu'il n'existe plus de restriction, le site bascule sur BASIAS.

BASIAS est une source très importante en termes de données sur les friches. Elle recense les anciens sites industriels et les activités de service. Cependant, une inscription d'un site sur BASIAS ne préjuge pas d'une éventuelle pollution. Les maîtres d'ouvrage et notamment les EPF doivent réaliser des études complémentaires.

Ces deux bases de données sont très utiles aux EPF. Toutefois, ce n'est pas parce qu'un site figure dans l'une de ces bases de données qu'il s'agit nécessairement d'une friche industrielle. D'autres investigations sont nécessaires.

²¹ Propos de Marzabal Loic, chef de projet foncier à l'EPFIF, entretien en visioconférence, 27 juin 2025.

²² Propos de Monsieur Pelletier Valère, directeur et responsable du pôle foncier à l'EPFLO, entretien en visioconférence, 16 juin 2025.

Une fois les friches recensées, il est important pour les EPF et les autres acteurs d'avoir une structuration des données collectées. C'est pourquoi il existe aujourd'hui des observatoires de friches. De nombreux EPF en partenariat avec les collectivités et d'autres acteurs ont contribué à la création de ces observatoires.

Par exemple, l'EPF de Lorraine, avec l'appui du conseil départemental des Vosges et du conseil régional, a pu mettre en place un observatoire de friches. La base de données regroupe les friches militaires, industrielles, commerciales, administratives et touristiques recensées dans la région. La base de données est régulièrement mise à jour. Cet observatoire de friches était d'ailleurs un objectif de l'EPFL dans son ancien PPI (2015-2019)²³.

Pour citer un autre exemple, l'EPF de Normandie a signé une convention en 2022 d'une durée de 4 années avec l'État et la région afin de créer un observatoire de friches pour l'ensemble de la région normande. Un recensement des friches est en cours, accompagné du développement d'un outil destiné à évaluer leur potentiel de réemploi, pour un budget total de 250 000 euros²⁴.

Plusieurs logiciels sont mobilisés dans le cadre de ces observatoires de friches. On peut par exemple en citer deux que l'EPFN utilise :

- OCARA pour la réalisation d'une cartographie des friches recensées sur le territoire avec toutes les informations utiles sur ces sites.
- GéoKhey qui permet de réaliser et d'avoir accès aux tableaux de bord statistiques dynamiques à l'échelle régionale, départementale ou communale. Ce logiciel est alimenté par OCARA. En outre, il permet d'aider l'EPFN à évaluer le potentiel de mutabilité d'une friche²⁵.

Ces observatoires sont essentiels, car ils permettent aux EPF, aux collectivités, et autres porteurs de projets d'avoir une meilleure visibilité des friches. La localisation des friches est plus aisée et l'obtention d'informations locales est plus accessible (quantité de friches sur le

²³ EPFGE, *Observatoires des friches en Lorraine*, consulté le 24 juin 2025 : https://www.epfge.fr/observatoire_friches_lorraine/

²⁴ EPF Normandie, Webinaire « Connaitre les friches pour un développement territorial sobre », 2 avril 2025 : <http://www.epf-normandie.fr/Actualites/A-la-Une/Les-archives/Matinale-de-l-EPF-Normandie-Connaitre-les-friches-pour-un-developpement-territorial-sobre>

²⁵ *Ibid.*

territoire, informations sur le passif des sites, l'état des sites, les derniers propriétaires connus, etc...). Comme l'a pu souligner le LIFTI, l'enjeu est de passer d'une démarche de recensement-statique à une dynamique d'observatoire. Ces observatoires induisent un suivi spatial et temporel. Ils servent à la fois les moments de diagnostics et d'évaluations des friches²⁶.

Mais recenser les friches et établir un observatoire partagé ne suffit pas. Il faut pouvoir aller plus loin. Il faut en effet être capable d'analyser leur potentiel en termes de revalorisation.

À ce titre, nous pouvons évoquer 2 outils développés par l'ADEME : Bénéfriches et Mutafriches. S'agissant de la plateforme Bénéfriches, elle permet de mesurer les retombées économiques, sociales et environnementales de la réhabilitation d'une friche. Elle quantifie les bénéfices socio-économiques de son éventuelle reconversion²⁷.

Quant à la plateforme Mutafriches²⁸, c'est aussi un outil d'aide à la décision. Mais il permet surtout d'évaluer les usages les plus adéquats au réemploi de la friche, selon des critères qualitatifs et quantitatifs. À ce sujet, l'EPF de Normandie a eu recours à cette plateforme. Mais ce qui est particulièrement intéressant, c'est que cet EPF ne s'est pas simplement contenté de l'utiliser. L'EPF a enrichi l'outil afin de pouvoir l'intégrer au sein de l'observatoire de friches de la région. L'établissement en a fait donc son propre outil en interne. Ce Mutafriches enrichi fonctionne selon un score avec la prise en compte de certains indicateurs (et sous indicateurs) comme : l'état de la friche, la situation de la friche, la réglementation, la valeur architecturale et l'écosystème. Ces indicateurs permettent à l'EPF d'évaluer 7 reconversions potentielles pour une friche (usage résidentiel ou mixte, équipement touristique ou culturel, service, commerce, industrie, renaturation, photovoltaïque). Même si cet outil a pu être expérimenté à plusieurs reprises par l'EPFN, il demeure encore aujourd'hui en phase de réflexion²⁹.

Sur l'analyse des friches, un EPF prend nécessairement en compte celle de la collectivité. Son évaluation peut parfois aller au-delà du simple cadre technique : « *Il n'y a pas qu'une dimension technique. On sait faire techniquement tout un tas d'analyses. Mais après, quand*

²⁶ LIFTI, *Guide pratique de la reconversion des friches*, 2022, p. 23.

²⁷ ADEME, Bénéfriches - *Outil d'aides à la reconversion des friches* : <https://benefriches.ademe.fr/>

²⁸ ADEME, *Mutafriches - l'outil qui révèle le potentiel des friches*, Aout 2024 : <https://infos.ademe.fr/urbanisme-territoires-sols/2024/mutafriches-loutil-qui-revele-le-potentiel-des-friches/>

²⁹ EPF Normandie, Webinaire « Connaitre les friches pour un développement territoriale sobre », 2 avril 2025 .

on discute avec le territoire, on se rend compte qu'il y a d'autres facteurs qui sont moins objectifs et qui font que l'on ne pourra pas mobiliser le foncier³⁰». Par exemple, des considérations politiques peuvent être déterminantes quand il s'agit d'intervenir ou non sur une friche.

Enfin, la Banque des Territoires et la Commission européenne ont récemment lancé un nouvel outil numérique « friches+ ». Cet outil constitue à la fois une aide au recensement des friches, mais également une assistance opérationnelle pour les acteurs publics et privés dans le cadre des opérations de requalification³¹.

En somme, on constate sans grandes difficultés que les EPF sont suffisamment armés pour recenser, évaluer, analyser les friches des collectivités territoriales.

Mais une fois la friche identifiée, comment l'EPF est censé intervenir pour aider la collectivité à réaliser son projet ? Quelle stratégie foncière doit adopter l'EPF ? Comment va se dérouler le portage foncier ? Il convient maintenant de voir comment est structurée l'intervention foncière des EPF sur les friches.

Section 2 : La planification urbaine et les accords contractuels structurant l'intervention des EPF sur les friches

Pour que les EPF interviennent dans les projets de reconversion de friches, il faut non seulement qu'ils aient connaissance de ces projets, mais il faut aussi qu'ils mettent en place des stratégies foncières. Pour établir ces stratégies, ils prennent nécessairement en compte certains éléments du plan local d'urbanisme (**Paragraphe 1**). Aussi, comme nous l'avons dit en introduction, les EPF réalisent des opérations de portage. Pour réaliser ces opérations dans les bonnes conditions, les EPF établissent des conventions d'intervention foncière avec les collectivités (**Paragraphe 2**).

³⁰ Propos de Monsieur Pelletier Valère, directeur et responsable du pole foncier à l'EPFLO, entretien en visioconférence, 16 juin 2025.

³¹ Banque des Territoires, *InvestEU : la Banque des Territoires d'associe à l'Union européenne pour développer un service numérique de réhabilitation des friches*, 19 février 2025.

1- Éléments du plan local d'urbanisme en appui aux stratégies foncières des EPF dans la reconversion des friches

Lorsque les EPF interviennent sur les friches, ils mettent en place des stratégies foncières. Une stratégie foncière, c'est avant tout un dimensionnement des besoins, une identification de l'offre, une confrontation de l'offre au besoin et une organisation pour la mise en œuvre des actions foncières³². Pour établir cette stratégie foncière, les EPF analysent tous les documents cadres existants. Ils échangent avec les élus et rencontrent divers acteurs. Ils prennent également en compte leurs propres données³³ (par exemple les friches recensées).

Par soucis de clarté et de priorisation, nous nous focaliserons sur les éléments du plan local d'urbanisme utiles aux EPF pour leurs interventions sur les friches. Il nous faut alors justifier pourquoi nous nous intéressons spécifiquement au PLU. En effet, il existe d'autres documents que les EPF prennent en compte. On pense par exemple aux documents d'urbanisme supérieurs comme les SCOT ou les documents de programmation comme les programmes locaux de l'habitat. La raison est simple : ces documents sont surtout pris en compte lorsque l'EPF élabore son PPI³⁴ ou ses conventions cadres avec les différentes collectivités. Ils ont surtout une importance au niveau « macro ». Mais si nous restons dans le cadre des opérations de reconversion de friches, le PLU comporte des éléments beaucoup plus concrets pour les EPF. C'est ce que l'on va essayer de démontrer dans cette partie.

Il convient de souligner que les EPF ne sont ni des aménageurs, ni des promoteurs. Ils n'aménagent pas, ils ne construisent pas de bâtiments. Ils réalisent seulement des opérations de portage pouvant amener à des travaux de proto-aménagement. Leur métier est de préparer le foncier en amont pour la réalisation d'une opération d'aménagement.

Un EPF ne se référera pas au PLU de la même manière qu'un promoteur ou un aménageur.

Nous commencerons très brièvement par aborder les éléments de base du PLU que prennent en compte les EPF. Et nous finirons par évoquer les éléments clé qui viendront

³² Propos de Monsieur Jean-Baptiste Bisson, directeur général adjoint à l'EPFN, lors du séminaire « ZAN : bilan et perspectives », organisé par le GRIDAUH, tenu le 17 juin 2025 à l'Association des maires de France, Paris.

³³ *Ibid.*

³⁴ Article L321-5 et L324-2-2 du code de l'urbanisme.

véritablement orienter et calibrer la stratégie foncière des EPF dans la reconversion des friches.

Pour commencer, le rapport de présentation du PLU peut dans une certaine mesure être utile à un EPF. Il donne en effet la compréhension du contexte et des grands enjeux de la commune.

Le zonage du PLU constitue aussi un élément essentiel pour l'intervention d'un EPF. Il permet à l'EPF de connaître la zone précise dans laquelle se situe la friche sur le territoire (zone pavillonnaire UC, zone intermédiaire, zone en dehors de l'enveloppe urbaine, etc..).

Également, les annexes du PLU sont importantes pour les EPF lorsqu'ils interviennent sur les friches. Cela leur permet de prendre connaissance de l'existence de ZAC, de servitudes d'utilité publique (ex : savoir si la friche est située en zone PPRN), de zones soumises à permis de démolir, mais aussi et surtout de zones relatives à l'exercice du droit de préemption. En effet, la mission d'un EPF est bien d'acquérir du foncier. Et l'un des moyens de l'EPF pour y parvenir est justement d'exercer le droit de préemption délégué par la collectivité. Nous détaillerons le mécanisme de la délégation du droit de préemption à l'EPF dans une prochaine partie.

Cependant, les éléments du PLU revêtant un intérêt stratégique particulièrement important pour les EPF dans le cadre de la reconversion de friches, ce sont bien les OAP.

Les OAP ont vocation à décliner les intentions d'aménagement d'une collectivité sur son territoire, à donner une certaine cohérence au développement urbain. Contrairement au projet d'aménagement et de développement durable, elles sont beaucoup plus précises et opérationnelles. Et surtout, elles sont opposables aux autorisations d'urbanisme. L'opposabilité d'une OAP s'établit toutefois dans un rapport de compatibilité et non dans un rapport de conformité.

Elles sont intéressantes dans les projets de reconversion de friches car elles peuvent définir les opérations nécessaires pour favoriser la densification et le renouvellement urbain³⁵. À travers une OAP, la collectivité peut prévoir l'usage futur d'un secteur sans avoir besoin de maîtriser le foncier en amont.

³⁵ Article L.151-7 du code de l'urbanisme.

En général, les projets de reconversion de friche sont intersectoriels. Bien souvent, les friches, du fait de leur taille, de leur consistance et de leur localisation stratégique, présentent beaucoup d'opportunités en termes de renouvellement urbain. Il peut y avoir sur une même friche à la fois des enjeux de mobilité, de mixité sociale et fonctionnelle ou encore, des enjeux touchant à la renaturation. Les OAP constituent donc aujourd'hui des outils tout à fait pertinents pour les projets de reconversion de friches.

Si on se concentre sur l'aspect opérationnel, les OAP permettent d'estimer dans les études préalables à l'acquisition foncière, la valeur du terrain la plus apte à faire supporter par le projet de reconversion de friche, le coût de son aménagement³⁶. Comme nous l'avons énoncé en introduction, le bilan financier d'une opération de reconversion d'une friche est un élément capital. Il conditionne la viabilité du projet. L'EPF et la collectivité doivent nécessairement déterminer la valeur du foncier acceptable pour que le projet dans son ensemble puisse supporter le coût de l'acquisition foncière de la friche.

De plus, elles permettent aux EPF de préparer les négociations avec les propriétaires de friches. En effet, lors des négociations, un EPF doit avancer des arguments au propriétaire de la friche pour lui faire comprendre qu'il ne pourra pas maximiser la valeur du foncier. L'EPF peut alors se référer à l'OAP pour confirmer au propriétaire qu'il faudra, au regard des différentes orientations du projet, recourir à certaines interventions (désamiantage, dépollution, etc...) sur le foncier dégradé et pour quel montant. Plus l'usage projeté est sensible, plus le niveau de dépollution de la friche sera élevé et coûteux. En s'appuyant sur les OAP, les EPF peuvent mieux recentrer les négociations³⁷. Enfin, les OAP permettent aux EPF de motiver plus facilement l'exercice du droit de préemption. Cela évite les risques de contentieux.

Au-delà de la question de l'acquisition foncière, une OAP permet à un EPF de connaître les priorités de la collectivité, d'estimer le potentiel constructible et la temporalité du projet. Également, cela lui permet d'orienter les études et les diagnostics à réaliser sur la friche en fonction des usages projetés sur celle-ci.

³⁶ CEREMA, *Maitriser l'impact économique du foncier — Agir sur la valeur du foncier : la stratégie foncière et le plan local d'urbanisme*, septembre 2023, p.7.

³⁷ Propos de Monsieur Pelletier Valère, directeur et responsable du pole foncier à l'EPFLO, entretien en visioconférence, 16 juin 2025.

Bien qu'en théorie les OAP constituent des aides précieuses pour les EPF, il n'est pas rare que celles-ci soient considérées comme insuffisantes, en pratique, pour permettre l'élaboration de véritables stratégies foncières : « *Lorsque l'on réalise nos études, nos plans de gestion pour trouver comment mettre en adéquation le projet et jauger le niveau de pollution, on est obligé de réécrire les choses et de les questionner*³⁸ ». En effet, un EPF ne peut pas être en phase avec le projet si l'OAP est mal rédigée et mal dessinée. Lorsque la collectivité rédige une OAP, il peut arriver que celle-ci soit imprécise. Dans ce cas, l'EPF manquera de cadres et de repères, notamment pour l'analyse du marché, pour la définition de la charge foncière admissible ou encore pour la réalisation des diagnostics de pollution. À l'inverse si l'OAP est trop précise, l'EPF manquera alors de marge de manœuvre en termes de stratégie foncière. C'est ce qui explique pourquoi les EPF et d'autres acteurs assistent souvent les collectivités dans la rédaction des OAP.

La planification urbaine permet donc de guider et orienter les stratégies foncières des EPF dans la reconversion des friches. Mais lorsque l'on arrive au portage foncier, il faudra nécessairement en fixer les modalités par convention.

2- La convention d'intervention foncière fixant les modalités du portage foncier

Les opérations des EPF s'inscrivent obligatoirement dans le cadre de conventions. L'article L. 321-1 du CU dispose que : « *L'action des établissements publics fonciers pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public s'inscrit dans le cadre de conventions* ».

La convention d'intervention foncière (CIF) signée entre l'EPF et la collectivité fixe les modalités du portage foncier réalisé sur la ou les friches. Elle doit être validée par une décision du conseil d'administration de l'EPF, notamment au regard des objectifs de son PPI.

Mais avant d'étudier cette CIF, encadrant le portage foncier, nous aborderons brièvement le PPI et les conventions cadres. Par la suite, nous définirons précisément ce qu'est le portage foncier. Procéder ainsi, nous permettra de comprendre à la fois le processus conventionnel des EPF et les enjeux à la bonne rédaction d'une CIF.

⁴¹ *Ibid.*

Le PPI constitue un programme d’actions permettant aux EPF de traduire leurs ambitions ainsi que leurs priorités quand ils interviennent auprès des collectivités. Il définit les orientations stratégiques et les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Lors de l’élaboration d’un PPI, l’EPF prend en compte les retours d’expérience des PPI précédents, les politiques locales et nationales, les documents d’urbanisme, mais également les documents de programmation de l’habitat. Les PPI sont révisés dans un délai maximum de 5 ans à compter de leurs approbations³⁹.

Quant à la convention cadre, elle permet de décliner les objectifs du PPI par territoires et de s’assurer de l’alignement des conventions d’intervention foncière. À l’instar d’un PPI, une convention-cadre prend principalement en compte le SCOT, le PLU et le PLH. Cette convention est généralement établie avec l’intercommunalité ou le département.

L’EPF intervient donc pour un projet précis. Ce projet doit être en cohérence avec les objectifs du PPI et les lignes directrices de la convention cadre.

S’agissant du portage foncier, objet de la CIF, il peut se définir comme l’opération dans laquelle un « donneur d’ordre » missionne un « porteur » pour acheter des biens immobiliers auprès d’un tiers – le « cédant initial » –, les détenir puis les revendre, à une époque et sous certaines conditions à un tiers – le « cessionnaire final » ou « bénéficiaire » –, déterminé ou déterminable⁴⁰. Dans notre cas, la technique du portage foncier permet à la collectivité d’avoir une alternative économique intéressante par rapport à la maîtrise foncière directe. En effet, lors du portage, c’est l’EPF qui va se charger d’acquérir à l’amiable, de préempter ou d’exproprier. C’est donc lui qui va avoir la charge de la maîtrise foncière directe. Aussi, le portage constitue une période qui peut être mise à profit pour modifier la propriété, la gérer, ou procéder à des études en vue de la réutilisation du bien⁴¹. Dans le cas de la friche, il faudra réaliser les études et diagnostics ainsi que les travaux de proto-aménagement. Or, c’est bien l’EPF qui a vocation à se charger de ces travaux. Il est le maître d’ouvrage pendant la période transitoire du portage. À la fin du portage, c’est le porteur (l’EPF) qui cédera le foncier pré-aménagé, soit à la collectivité, soit à un tiers

³⁹ Pour les établissement publics foncier d’État : article R. 321-15 du code de l’urbanisme.

⁴⁰ Guillaume Bricker, « *Le portage immobilier : pour une maîtrise foncière sans risque* », Gazette du Palais, n°07, 20 février 2018, p. 54.

⁴¹ *Ibid.*

qu'elle aura désigné (un aménageur par exemple). Cette cession intégrera les coûts du portage (frais d'acquisition, gardiennage, études, travaux, etc...).

L'avantage du portage foncier est surtout d'ordre économique. Une friche se prête naturellement à la technique du portage. Comme nous l'avons énoncé en introduction, la réhabilitation d'une friche est non seulement coûteuse mais également complexe sur le plan technique et juridique. Ce sont finalement les questions financières et technico-juridiques qui déterminent le choix d'un portage plutôt que d'une maîtrise foncière directe⁴². Et donc *in fine*, le choix pour la collectivité de recourir ou non aux services d'un EPF.

La CIF prévoit les modalités du portage foncier. Contrairement à la convention cadre ou de veille foncière, c'est une convention opérationnelle. Par soucis de clarté, nous étudierons les clauses les plus importantes touchant au portage foncier : l'acquisition foncière, la durée du portage, la gestion et les travaux durant le portage, le prix et les modalités de cession. Nous nous appuierons en grande partie sur l'exemple des clauses générales de l'EPFLO⁴³.

Concernant l'acquisition, il est généralement mentionné le périmètre d'intervention de l'EPF et les biens qu'il devra acquérir. Il est aussi précisé les moyens d'acquisition de l'EPF (l'acquisition amiable, la préemption voire l'expropriation). La clause est souvent rédigée comme ceci : « *Sur le(s)périmètre(s) d'intervention défini(s) à l'article X, l'EPF s'engage à acquérir les assiettes foncières nécessaires à la réalisation du projet soit par négociation amiable, soit par exercice du droit de préemption*⁴⁴ ».

Il est généralement spécifié que les acquisitions de l'EPF seront réalisées dans la limite de la valeur vénale fixée par le service des Domaines. Il est aussi précisé que le droit de préemption délégué à l'EPF pourra se faire soit au cas par cas, soit sur la totalité du périmètre défini. Pour l'expropriation, il est souvent stipulé que la collectivité devra lancer une DUP au bénéfice de l'EPF.

Concernant la durée du portage, celui-ci s'achève en règle générale au terme de la CIF. En moyenne, la durée de portage foncier est de 5 ans, mais peut être renouvelée. Elle peut parfois être fixée à 10-15 ans selon les cas. Toutefois, la durée du portage doit être en cohérence avec l'ampleur et la temporalité du projet de la collectivité. C'est notamment ce

⁴² *Ibid.*

⁴³ EPFLO, Clauses générales de portage - PPI 2024-2028 – annexe au CA EPFLO 2023 06/12-3.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

qui ressort des clauses générales des conventions d'intervention foncière de l'EPFLO : « *La catégorie de durée de portage est déterminée en fonction de la nature des projets et de la stratégie foncière présentées par la collectivité⁴⁵* ». On peut voir la même tendance du côté de l'EPF Normandie. Cet EPF considère que les portages de plus de 5 ans sont réservés à des biens précisément identifiés et ciblés en fonction d'une stratégie d'intervention et du déroulement opérationnel du projet⁴⁶. En effet, l'EPF s'adapte à la temporalité du projet de la collectivité, même si la durée initialement prévue a été dépassée. Si on prend le cas de l'EPFIF, les premières acquisitions dans les ZAC à Vitry-sur-Seine ont eu lieu en 2008-2009. Pourtant, tout n'a pas encore été vendu en 2025⁴⁷. Le rallongement de ces durées peut poser des problèmes aux EPF d'État. Car ces derniers sont suivis de près par des instances de contrôle à Bercy. La Cour des comptes a déjà pu alerter certains EPF d'État sur la durée effective de leurs conventions : « *Une durée fixée en fonction des objectifs, du périmètre et des difficultés connues ne devrait pas, en tout cas pas de manière aussi systématique, être revue à la hausse à multiples reprises⁴⁸* ». Les avenants peuvent avoir tendance à se multiplier dans les grandes opérations de renouvellement urbain. Pour la reconversion d'une ou plusieurs friches dans un secteur, s'il existe des retards ou des difficultés techniques comme par exemple la découverte d'une pollution plus importante que prévue, la convention devra nécessairement être prolongée.

Pour la gestion et les travaux pendant le portage, la CIF prévoit toujours les modalités de gestion des biens acquis par l'EPF⁴⁹. L'EPF, propriétaire du foncier, peut mettre à disposition le bien à la collectivité ou à un autre acteur, garant du rachat. La collectivité ou le garant désigné dans la CIF peut décider de mettre en place des usages transitoires via des conventions d'occupation précaire sur les friches. On étudiera cette pratique dans une prochaine partie, lorsque l'on traitera des dispositifs juridico-financiers à déployer pour couvrir les coûts des opérations de portage des EPF. La collectivité ou le garant doit assurer l'exécution des baux déjà en cours. C'est souvent à titre dérogatoire que l'EPF va assurer la

⁴⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁶ EPF Normandie, Les convention d'intervention foncière : simplifier et répondre efficacement au besoin de chaque collectivité, p. 2, dernière mise à jour le 25 avril 2017

⁴⁷ Propos de Monsieur Marzabal Loic, chef de projet foncier à l'EPFIF, entretien en visioconférence, 27 juin 2025.

⁴⁸ Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Etablissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPF PACA), exercice 2016 et suivants, rapport d'observations définitives 2016, p. 17.

⁴⁹ EPFLO, Clauses générales de portage - PPI 2024-2028 – annexe au CA EPFLO 2023 06/12-3, p. 8.

gestion de ces baux. La collectivité devra transmettre à l'EPF l'état dubien, les demandes d'autorisation d'urbanisme, les modifications des règles d'urbanisme pouvant avoir des incidences sur les biens en portage.

Pour les travaux de proto-aménagement, c'est l'EPF qui cette fois-ci aura l'obligation d'informer la collectivité sur le calendrier des travaux de proto-aménagement, sur les études de faisabilité et sur les demandes de subvention (ex : fonds friche).

En outre, dans la plupart des CIF, il est prévu que les matériaux issus des chantiers restent la propriété de l'EPF jusqu'à la signature de la cession. Toutefois, les CIF offrent souvent la faculté pour le bénéficiaire du portage de demander le réemploi de ces matériaux. Le stockage et la livraison seront alors naturellement à sa charge⁵⁰.

Enfin, pour ce qui touche au prix de revient et de la cession, il devra forcément y avoir un garant de désigné dans la convention. C'est un point essentiel. En effet, le donneur d'ordre a l'obligation de racheter le bien, objet du portage. Soit parce qu'il est bénéficiaire, soit dans le cas où la rétrocession au tiers n'est pas possible⁵¹. En effet, le porteur n'est propriétaire que temporairement et n'a pas vocation à le rester. Une fois les travaux de proto-aménagement réalisés sur la friche, la cession devra intervenir.

Le prix de cession hors taxes des biens fonciers et immobiliers est par principe le prix de revient hors taxes. Le prix de revient comprend le coût de l'acquisition (valeur d'acquisition de la friche, frais notariés, publicité foncière, etc...) et la réalisation des études et des travaux de proto-aménagement réalisés par l'EPF.

En pratique, et nous le verrons plus en détail ultérieurement, les EPF accordent des minortations foncières. Une minoration foncière correspond à une décote du prix du foncier en pourcentage.

Ces minortations sont accordées au regard des orientations des projets des collectivités répondant aux objectifs inscrits dans les PPI des EPF. Beaucoup d'EPF mettent en place des clauses anti-spéculatives. C'est souvent le cas lorsque la minoration foncière à vocation à aider la construction de logements sociaux. Par exemple, si la collectivité ne respecte pas ses engagements en vendant le foncier à un prix trop important, il peut être prévu dans ce cas que celle-ci aura l'obligation de reverser une partie de la plus-value à l'EPF. La chambre

⁵⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁵¹ Guillaume Bricker, « *Le portage immobilier : pour une maîtrise foncière sans risque* », *op.cit.*

régionale des comptes d'Île-de-France a d'ailleurs pu observer ce type de comportement dans la région. Elle a alors recommandé à l'EPFIF d'instaurer dans ses CIF, un dispositif de prix de cession pour lutter contre les effets d'aubaine ou les procédés spéculatifs⁵².

Par ailleurs, la CIF prévoit toujours la déduction des subventions et des recettes perçues par l'EPF pendant le portage.

Nous avons pu aborder les principales clauses d'une convention d'intervention foncière. Une CIF est en pratique beaucoup plus détaillée. L'idée était surtout de pouvoir visualiser les principales clauses de la CIF, venant encadrer les moments clé du portage foncier des EPF.

Nous avons étudié la phase de conception de l'intervention d'un EPF, depuis le repérage de la friche jusqu'à la signature de la convention d'intervention foncière organisant le portage. Il s'agit à présent d'examiner les dispositifs juridiques et financiers qui soutiennent ce portage.

CHAPITRE 2 : DES DISPOSITIFS JURIDIQUES ET FINANCIERS ASSURANT LA BONNE CONDUITE DES OPÉRATIONS DE PORTAGE MENÉES SUR FRICHES PAR LES EPF

Il existe, d'une part, des instruments réglementaires assurant la mise en portage et le traitement des friches (**Section 1**), et, d'autre part, des outils juridico-financiers permettant de réduire le prix de revient du portage foncier (**Section 2**).

Section 1 : Un arsenal d'instruments réglementaires à disposition des EPF pour la mise en portage et le traitement des friches

C'est l'EPF qui a la charge de la maîtrise foncière directe des friches. Cette maîtrise foncière est assurée par des outils réglementaires prévus par le code de l'urbanisme (**Paragraphe 1**). Pour traiter les friches industrielles particulièrement polluées, les EPF ont

⁵² 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.

la possibilité de recourir à la procédure du tiers demandeur prévue dans le cadre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) (**Paragraphe 2**).

1- Des outils de maîtrise foncière mobilisables par les EPF

Avant de parler des outils de maîtrises foncière, il faut rappeler que les EPF sont des professionnels de la négociation. Un EPF cherchera toujours un accord amiable avec un propriétaire avant de recourir aux outils de maîtrise foncière, mais ce n'est pas forcément tout le temps chose aisée. La négociation du prix avec les propriétaires peut s'avérer compliquée dans certaines situations, notamment s'agissant des friches de bureaux. En effet, sur ces friches, les négociations peuvent être délicates, car elles appartiennent souvent à des OPCI et SCPI. Derrières ces sociétés, il y a des actionnaires et des épargnants qui ont une rentabilité à tenir : « *Quand on achète un foncier de bureau 27 millions d'euros en 2017 et qu'en 2025, il est vide depuis 4 ans, et qu'il en vaut plus que 10, là les négociations sont compliquées*⁵³ ». L'EPF a vocation à acquérir le foncier le moins coûteux possible. Alors que la logique des propriétaires de ces friches est justement de diminuer le plus possible les pertes. Par ailleurs, les EPF rencontrent des difficultés quand ils sont confrontés à des liquidations judiciaires. En général, lorsque la friche est très polluée, le site très dégradé, le liquidateur va accepter assez facilement la vente à l'euro symbolique. Mais le problème majeur reste la communication des documents. Quels que soient les dossiers, les délais sont souvent longs⁵⁴.

Lorsque l'acquisition amiable est impossible, l'EPF dispose alors d'un arsenal d'outils de maîtrise foncière prévu par le code de l'urbanisme.

Dans cette partie, nous présenterons et analyserons les principaux outils de maîtrise foncière des EPF pour la mise en portage des friches, à savoir : la préemption, l'expropriation et la constitution de réserve foncière (via l'expropriation ou la préemption).

Concernant le droit de préemption urbain, c'est l'un des outils réglementaires le plus utilisé par les EPF pour l'acquisition. Pour rappel, le droit de préemption est un droit qui permet à

⁵³ Propos de Monsieur Marzabal Loic, chef de projet foncier à l'EPFIF, entretien en visioconférence, 27 juin 2025

⁵⁴ Propos de Monsieur Pelletier Valère, directeur et responsable du pôle foncier à l'EPFLO, entretien en visioconférence, 16 juin 2025.

son titulaire d'acquérir par priorité un bien mis en vente par son propriétaire. À cet effet, les collectivités peuvent instaurer une ou des zones concernées par le DPU. Ce droit est prévu à l'article L. 211-1 et suivants du CU.

Il est prévu expressément que les EPFE et les EPFL puissent exercer le droit de préemption par délégation⁵⁵. Le conseil municipal de la collectivité peut déléguer l'exercice du droit de préemption à l'EPF. La subdélégation est tout à fait possible. Une collectivité peut effectivement déléguer le droit de préemption au maire, et le maire à son tour peut déléguer le droit de préemption à l'EPF, à condition qu'il y ait eu une délibération du conseil municipal en ce sens⁵⁶. En effet, en vertu de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, dès lors que le conseil municipal a délégué au maire l'exercice du droit de préemption urbain, le conseil municipal peut autoriser le maire, par délibération et dans les conditions qu'il fixe, à déléguer l'exercice de ce droit à un EPF. La subdélégation au bénéfice du directeur d'un EPF est également possible avec l'accord du conseil administration. Le règlement intérieur peut même prévoir en situation d'urgence, l'exercice du droit préemption par le directeur de l'EPF sans attendre une réunion du CA pour le lui déléguer⁵⁷.

La collectivité qui aura délégué l'exercice du droit de préemption à l'EPF devra l'informer sans délai des DIA.

Lorsque l'EPF s'apprête à exercer le droit de préemption, il doit respecter les conditions d'exercice de ce droit. Il reste tenu de démontrer que la réalité du projet réponde bien à l'un des objets en vue desquels la préemption peut être décidée. Il doit également mentionner la nature du projet dans la décision (renvoyant ainsi à l'obligation de motivation). Le projet doit également répondre à un intérêt général suffisant.

Comme nous l'avons précédemment dit, les OAP permettent de faciliter la motivation du droit de préemption. Lors des grosses opérations de renouvellement urbain, les EPF peuvent motiver l'exercice du DPU par la technique de la motivation par référence⁵⁸. Dans les

⁵⁵ Article L321-4 et L324-1 du code de l'urbanisme.

⁵⁶ QE n° 1407, M. Théo Bernhardt à Mme la ministre chargée du partenariat des territoires, JOAN (29 oct. 2024), p 5726 ; rép. : JOAN (13 mai 2025), p. 3413.

⁵⁷ CE 1er juin 2018 , n°415978.

⁵⁸ CE Commune d'Ivry-sur-Seine, 20 novembre 2009, req. n° 316732.

décisions de préemption, les EPF peuvent effectivement renvoyer aux actes qui mentionnent les motifs propres à motiver l'exercice du droit de préemption.

Il apparaît nécessaire d'évoquer l'instauration du droit de préemption spécifique au ZAN pouvant être délégué aux EPF. Ce droit de préemption, introduit par la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols⁵⁹ peut s'avérer très utile dans les projets de reconversion de friches. L' article L.211-1-1 du CU prévoit que : « *L'autorité compétente peut, par délibération motivée, délimiter au sein du plan local d'urbanisme, du document en tenant lieu ou de la carte communale des secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.*

Parmi ces secteurs prioritaires, on y trouve : « *des terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches* mentionnées à l'article L. 111-26 ».

Le rapport du Sénat du 8 mars 2023 relatif à la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de zéro artificialisation nette des territoires avait signalé que les droits de préemption existants présentaient des carences notables pour l'atteinte de l'objectif ZAN. En effet, la carence principale du DPU au regard de l'objectif ZAN, tient à la restriction de son champ géographique d'application. L'exercice du DPU est effectivement limité aux zones urbanisées, alors qu'il existe des friches en dehors de l'enveloppe urbaine⁶⁰. De plus, mais cela va nous intéresser surtout dans la deuxième partie, le droit de préemption urbain n'intégrait pas les opérations de renaturation. Il était plutôt destiné aux opérations d'aménagement comme la réalisation de logements ou d'équipements publics.

L'instauration du droit de préemption ZAN a donc été salutaire. Par ailleurs, la loi du 20 juillet 2023 a intégré la renaturation et la désartificialisation des sols dans la liste des opérations d'aménagement possibles de l'article L.300-1 du CU.

Toutefois, il existe aujourd'hui deux limitations à la mobilisation de cet outil par les EPF dans le cadre de la reconquête des friches. D'une part, le DPU ZAN est pour l'instant peu utilisé par les collectivités. Les EPF ont donc très peu l'occasion de l'exercer. D'autre part,

⁵⁹ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

⁶⁰ Sénat, Rapport n°415 de la commission spéciale sur la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires , 8 mars 2023, p. 109.

les EPF interviennent rarement en dehors de l'enveloppe urbaine. Un EPF intervient exceptionnellement en dehors, lorsque la friche est stratégique et que le projet est précisément défini par la collectivité.

Le droit de préemption ne constitue pas le seul moyen d'acquisition pour l'EPF. Un EPF peut aussi acquérir les friches par voie d'expropriation.

Les EPF et les collectivités recourent moins à l'expropriation que la préemption pour des raisons politiques, mais aussi juridiques. L'expropriation reste une procédure contestée, contraignante, longue et parfois incertaine.

Lorsqu'il existe une procédure d'expropriation, l'EPF intervient lors de la phase judiciaire. Il intervient précisément au moment du transfert de propriété et de la fixation du montant de l'indemnité d'expropriation. Toutefois, il peut arriver que les EPF assistent les collectivités dans la rédaction du dossier de DUP. Mais le plus souvent, ce sont les aménageurs et les collectivités qui s'en chargent.

Concernant la phase judiciaire, les juges aujourd'hui prennent en compte la pollution lorsqu'il s'agit d'évaluer la valeur d'un terrain⁶¹. Toutefois, à ce sujet, il existe beaucoup de difficultés pour les EPF, mais aussi pour l'ensemble des acteurs du recyclage foncier. En droit français, un bien ne peut jamais être évalué à une valeur négative, quel que soit son niveau de pollution. Une telle évaluation peut tout à fait être rationnelle si le bien est très dégradé, mais elle ne sera pas jugée raisonnable au regard de notre système juridique très protecteur du droit de propriété. De plus, les juges de l'expropriation, en pratique, prennent assez mal en compte le niveau de pollution d'un site. Néanmoins, il leur arrive parfois d'accepter l'évaluation du bien à l'euro symbolique lorsqu'une friche est très polluée.

Pour prendre un exemple, en 2007, dans la région d'Auvergne, une ancienne verrerie Duralex de 6,5 hectares était comprise dans le périmètre d'un vaste projet de requalification à l'entrée Est de Saint-Etienne Métropole. Il s'agissait d'une friche constituée d'un enchevêtrement de bâtiments dégradés, en partie incendiés, de fosses partiellement inondées, avec des morceaux de toit contenant de l'amiante. Dans un arrêt de la Cour d'appel de Lyon du 9 juin 2020, les juges ont constaté que la valeur du terrain était de 1,4 M€, tandis que le coût des travaux de démolition s'élevait à 2 M€. La Cour en a déduit une

⁶¹ Cass 3e civ. 9 déc. 1986, AJPI 1987, p. 686.

valeur indemnitaire de 1 €. L'EPF d'Auvergne a pu alors acquérir la friche à la somme symbolique de 1 €⁶².

C'est très souvent la méthode comparative qu'on prend en compte quand on évalue des friches polluées. Les juges fixent alors un abattement selon le niveau de pollution. Mais la difficulté reste de fixer avec justesse cet abattement. La pratique consistant à appliquer un abattement proportionnel à la surface expropriée, faute de ventilation précise des coûts des travaux de remise en état par zone est contestable. Car elle ne prend pas du tout en compte la réalité des pollutions des sols⁶³. Joseph Comby a déjà pu relever les insuffisances de l'approche comparative et l'arbitraire des coefficients d'abattement : « *Un évaluateur expérimenté peut avoir une bonne intuition. Mais il serait naïf de croire que l'approche comparative repose sur l'existence de règles précises, voir de recettes qu'il suffirait d'appliquer dans chaque type de situation. Il ne s'agit au mieux que d'artifices quantifiés et destinés à habiller l'intuition de l'évaluateur* ⁶⁴».

Il convient également de relever une autre difficulté, à savoir que la valeur d'un terrain ne peut être retenue en considération de son usage futur⁶⁵. C'est d'ailleurs pour cette raison que la méthode d'évaluation du compte à rebours est en principe exclue⁶⁶. L'indemnité doit être évaluée au jour du jugement de première instance, au regard de l'usage effectif du bien à la date de référence⁶⁷. Or, en droit des sols pollués, le bien est pollué en considération de l'usage auquel on le destine. C'est une variable essentielle en droit des sols pollués. En droit de l'expropriation, cette variable est écartée. Dans l'évaluation, on ne doit pas prendre en compte l'usage futur du site. Néanmoins, le juge de l'expropriation peut examiner dans quelle mesure la pollution influe sur la valeur du terrain. Il prendra en considération les règles d'urbanisme applicables à la date de référence.

Enfin, l'EPF a la possibilité de constituer des réserves foncières⁶⁸. La constitution d'une réserve foncière permet à un EPF de prendre une certaine avance pour réaliser les études et les diagnostics de pollution sur la friche. À ce sujet, la jurisprudence a récemment évolué.

⁶² LIFTI, *Guide pratique de la reconversion des friches*, Edition 2022, p. 33.

⁶³ Tessier Valentine, *Expropriation et préemption — L'acquisition de terrains pollués*, La Gazette des communes (analyse juridique), 10 octobre 2015, p. 48.

⁶⁴ Comby, J. 2008. *Les deux approches de l'évaluation foncière*.

⁶⁵ Cass 3e civ. 17 juill. 1997, AJDI 1997, 1084.

⁶⁶ Cour d'appel de Paris, Pôle 4 - ch. 7, 20 déc. 2018, n° 17/1479.

⁶⁷ Article L322-2 du Code de l'expropriation.

⁶⁸ Article L321-1 et L324-1 du code de l'urbanisme.

En effet, dans une affaire touchant à la DUP pour réserve foncière, impliquant un EPF, un arrêt intéressant a été rendu par le Conseil d'État le 30 avril 2024⁶⁹.

En l'espèce, par un arrêté du 31 août 2018, la préfète de la Charente a déclaré d'utilité publique le projet de requalification de la friche industrielle dite des « chais Montaigne », en autorisant l'EPF de Nouvelle-Aquitaine à acquérir la parcelle, par voie amiable ou par voie d'expropriation. Le propriétaire et l'acquéreur du site ont alors formé un recours pour excès de pouvoir contre cet arrêté. Leur demande a été accueillie par les juges du fond.

Une DUP de réserve foncière par voie d'expropriation doit répondre à deux conditions :

- La démonstration de la réalité d'un projet d'action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L.300-1 du CU.
- La DUP doit faire apparaître la nature du projet envisagé.

En matière de préemption pour constitution de réserve foncière, la deuxième condition tenant à la nature du projet reste identique⁷⁰.

Dans cet arrêt, c'est la première condition qui a surtout suscité le débat. Le Conseil d'Etat a finalement tranché. Pour la haute juridiction administrative, bien que la répartition des composantes de développement économique et d'habitat n'ait pas été effectuée au stade de la DUP, il était nécessaire de disposer de la maîtrise foncière pour préciser le programme d'aménagement, en particulier pour réaliser les diagnostics et les actions de dépollution rendus nécessaires par la présence historique de dépôts d'hydrocarbures sur la friche industrielle.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État a suivi les conclusions du rapporteur public Nicolas Aurioux. Celui-ci estimait que la requalification de la parcelle (friche) appelait à une action urgente, avant même que la consistance du projet ne soit définie de manière détaillée⁷¹. De surcroît, selon lui, même si la clef de répartition entre la surface dévolue aux activités économiques, et celle affectée à la construction de nouveaux logements n'a pas encore été déterminée, cette circonstance paraît précisément relever du degré d'indécision pouvant être

⁶⁹ CE, 6e-5e ch., 30 avr. 2024, n°465919.

⁷⁰ CE, 1ère et 6ème sous-sections réunies, 20/11/2009, n° 316732 : « la collectivité peut soit indiquer l'action ou l'opération d'aménagement prévue par la délibération délimitant ce périmètre à laquelle la décision de préemption participe, soit renvoyer à cette délibération elle-même si celle-ci permet d'identifier la nature de l'opération ou de l'action d'aménagement poursuivie ».

⁷¹ Nicolas Agnoux, concl. ss CE, 30 avr. 2024, n° 465919.

admis pour une réserve foncière⁷². En effet, la spécificité des réserves foncières n'est pas de réaliser, mais seulement d'anticiper la réalisation d'une opération d'aménagement⁷³. La constitution d'une réserve foncière par voie de l'expropriation peut être valable, même si le projet n'est pas précisément défini et que la répartition de ses composantes n'a pas encore été arrêtée.

Cet arrêt a pu préciser la jurisprudence antérieure en la matière⁷⁴. On peut relever que le Conseil d'Etat ne parle plus de réalité, mais de l'existence d'un projet dans le cadre de la DUP pour réserve foncière. La position de la jurisprudence s'avère ici propice à la pratique des réserves foncières par les EPF.

Néanmoins, les collectivités et les EPF utilisent rarement la DUP pour réserve foncière. C'est politiquement délicat : « *Exproprier des gens sans précisément dire ce que l'on veut faire, c'est compliqué* ⁷⁵ ». Les EPF et les collectivités préfèrent constituer des réserves foncières par acquisition à l'amiable.

Il existe donc tout un arsenal d'outils de maîtrise foncière à disposition des EPF lorsqu'ils interviennent dans des projets de reconversion de friches. Il existe également une procédure du tiers demandeur prévue par le code de l'environnement dans le cadre de la législation sur les ICPE. Cette procédure est tout à fait adaptée aux EPF lorsqu'il s'agit de prendre en charge des friches industrielles et des sites pollués.

2- Une procédure du tiers demandeur adaptée aux EPF pour la prise en charge des friches industrielles et sites pollués (ICPE)

La compréhension du mécanisme de cette procédure est requise avant d'évoquer son évolution législative favorable aux interventions des EPF.

Au moment de la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée pour la protection de l'environnement, l'exploitant a une obligation de remise en état du site. Celui-ci, doit mettre

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ CE, 21 avr. 2014, n° 354804, *Communauté d'agglomération de Montpellier*.

⁷⁵ Propos de Monsieur Marzabal Loic, chef de projet foncier à l'EPFIF, entretien en visioconférence, 27 juin 2025.

en sécurité le site et le rendre compatible avec un usage futur déterminé, ou permettre un usage comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt. Auparavant, l'exploitant ne pouvait pas transmettre contractuellement son obligation de remise en état à un aménageur. La jurisprudence sanctionnait ce transfert de responsabilité⁷⁶. Cette position jurisprudentielle freinait non seulement un bon nombre d'opérations d'aménagement sur les sites pollués, mais elle incitait aussi les exploitants à les geler. En effet, ces derniers craignaient de prendre en charge les coûts de remise en état si des pollutions étaient découvertes sur ces sites, postérieurement à leurs ventes.

Face à ces difficultés, le législateur, à travers la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, a consacré la procédure du tiers demandeur. Cette procédure permet de transférer à un tiers, en partie ou en totalité, la responsabilité de la remise en état d'un site sur lequel une activité d'installation classée a été exploitée. Ce tiers demandeur prend en charge les coûts de cette remise en état et devient responsable aux yeux de l'administration. Cette procédure est prévue à l'article L.521-21 du code de l'environnement.

S'agissant de la procédure, le tiers demandeur peut demander au représentant de l'État dans le département à se substituer à l'exploitant, avec l'accord de celui-ci, pour réaliser les travaux de réhabilitation en fonction de l'usage que ce tiers envisage pour le terrain concerné. Il doit transmettre un mémoire de réhabilitation au représentant de l'État dans le département, définissant les mesures permettant d'assurer la compatibilité entre l'usage futur envisagé et l'état des sols. Il doit de plus, disposer de capacités techniques et de garanties financières suffisantes pour couvrir la réalisation des travaux. En cas de défaillance et de l'impossibilité de mettre en œuvre les garanties financières, le dernier exploitant devra mettre en œuvre la réhabilitation pour l'usage défini dans les conditions fixées par le code de l'environnement.

Cette procédure permet d'accélérer la reconversion des sites pollués. En effet, le tiers demandeur peut réaliser directement les travaux en fonction du nouvel usage que celui-ci entend proposer pour le site.

Cette procédure aujourd'hui est ouverte aux EPF lorsqu'ils interviennent sur des friches industrielles pour réaliser des travaux de proto-aménagement. D'ailleurs, notons que l'EPF

⁷⁶ CE, 29 mars 2010, n°318886, *Communauté de communes de Fécamp*.

Nord-Pas-de-Calais, par son expérience, a pu contribuer à la construction de la notion du tiers demandeur⁷⁷.

Toutefois, la procédure du tiers demandeur, telle qu'elle était prévue dans la loi ALUR, n'était pas réellement adaptée aux acteurs du recyclage foncier. D'abord, on prévoyait que les garanties financières devaient obligatoirement constituer des garanties à première demande. Ce qui augmentait davantage le coût des garanties financières. En effet, une banque qui doit verser immédiatement au préfet les sommes que ce dernier peut réclamer, sans avoir la possibilité de le contester, cela a un prix. Ces dispositifs sont efficaces et régulièrement mis en œuvre par des sociétés de droit privé, mais paraissent inadaptés pour des personnes publiques dotées d'un comptable public⁷⁸.

L'obstacle principal au recours du tiers demandeur par les acteurs publics, notamment les EPF, a été mis en lumière dans le rapport du Sénat du 8 septembre 2020 relatif à la pollution des sols⁷⁹. Ce rapport soulignait que l'obstacle majeur à ce que les EPF puissent recourir à la procédure du tiers demandeur était l'impossibilité, pour ces établissements, de transférer leur responsabilité à un second tiers demandeur⁸⁰. Dans une opération de réhabilitation d'une friche industrielle, les acteurs interviennent souvent par phases. La reconversion d'un site ne se réalise pas en une seule intervention. L'EPF, l'aménageur, le promoteur se passent « le relais ». L'EPF est le premier acteur qui intervient en réalisant les travaux de proto-aménagement (dont les travaux de dépollution). C'est ensuite l'aménageur qui va porter l'aménagement final. Le promoteur quant à lui construit et réalise les dernières viabilisations⁸¹.

Cette impossibilité de transfert de responsabilité représentait donc un frein pour les EPF. Ils souhaitaient être responsables uniquement pendant le temps du portage.

⁷⁷ Sénat, Audition de M. Marc Kaszynski, président du laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti), membre du groupe de travail national « Réhabilitation des friches » mis en place par le ministère de la transition écologique et solidaire (en téléconférence), 10 juin 2020 : « *Nous avons (...) traité d'importants sites pollués comme ceux de Pechiney (PCUK), notamment à Wattrelos, avec une opération qui a servi de prototype pour amener l'État à réfléchir sur la notion de tiers demandeur et sur les modalités de transfert pour la remise en état des sites* ».

⁷⁸ CGEDD, Rapport n°010379-01, Pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles, Mai 2016, p. 37.

⁷⁹ Sénat, Rapport n°700 sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols, 8 septembre 2020.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 263.

⁸¹ *Ibid.*

Le législateur est donc intervenu. S'agissant des garanties de première demande, elles ont été supprimées par le décret du 9 octobre 2017 modifiant les articles R. 125-44, R. 512-80 et R. 556-3 du code de l'environnement et R. 441-8-3 du code de l'urbanisme. Un cautionnement solidaire peut désormais constituer une garantie financière dans la procédure du tiers demandeur.

Pour le transfert de responsabilité à un autre tiers intéressé, cela est maintenant prévu depuis la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (loi ASAP) du 7 décembre 2020⁸² : « *Lorsqu'un autre tiers intéressé souhaite se substituer au tiers demandeur, avec l'accord de celui-ci et de l'exploitant, il adresse une demande au représentant de l'Etat dans le département. Le représentant de l'Etat dans le département s'assure que l'usage prévu est identique à celui sur lequel il s'est prononcé⁸³* ».

Le tiers intéressé peut donc maintenant se substituer au tiers demandeur avec l'accord de celui-ci et de l'exploitant. Par contre, ce nouveau tiers demandeur devra toujours présenter des capacités techniques et des garanties financières suffisantes.

Cette évolution a donc été salutaire pour les EPF. Ils peuvent désormais transférer cette responsabilité à un aménageur, notamment au moment où doit intervenir la cession du foncier.

Cependant, il existe des interrogations de certains acteurs, notamment de l'EPFLO au sujet des garanties financières que le nouveau tiers intéressé doit fournir. En effet, si l'EPF a réalisé les travaux de réhabilitation, le risque environnemental n'est de facto plus le même, puisque les mesures qui ont été prévues et imposées par l'administration ont été en partie réalisées. Dans cette logique, est-ce que le tiers intéressé (collectivité ou aménageur.), qui interviendra par la suite en tant que second tiers demandeur, pourra séquestrer un montant moins important en termes de garanties financières ? Ou alors, est-ce que le montant de la garantie financière doit rester inchangé, y compris lorsque le risque environnemental s'est significativement réduit au cours de l'opération ? Selon Monsieur Pelletier Valère : « *Il faut sécuriser de manière financière les coûts de réhabilitation. Pour l'EPFLO, il n'y a pas de problème de trésorerie, mais ce n'est pas forcément le cas pour les collectivités⁸⁴* ». L'EFLO

⁸² Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

⁸³ Article L.512-21 alinéa 9 du code de l'environnement.

⁸⁴ Propos de Monsieur Pelletier Valère, directeur et responsable du pôle foncier à l'EPFLO, entretien en visioconférence, 16 juin 2025.

travaille aujourd’hui avec l’administration et des avocats pour savoir si le montant de la garantie financière peut évoluer dans le temps⁸⁵.

Notons que la procédure du tiers demandeur a également été retouchée par la loi industrie verte du 23 octobre 2023⁸⁶. L’article L.512-21 du code de l’environnement a pu être modifiée à cette occasion. Le texte prévoit maintenant la possibilité pour le tiers intéressé de se substituer à l’exploitant dès la notification de cessation d’activité⁸⁷. Cette substitution ne doit plus forcément s’effectuer après l’arrêt définitif du site. Plus encore, le tiers demandeur pourra réaliser une demande de substitution de l’exploitant par anticipation en cas de future cessation d’activité⁸⁸. Il pourra également demander la substitution à l’exploitant pour la mise en sécurité du site et plus seulement pour sa remise en état⁸⁹.

Enfin, en cas de défaillance du tiers demandeur et de l’impossibilité de mettre en œuvre les garanties financières, le dernier exploitant sera désormais uniquement responsable de la mise en sécurité du site et non plus de la réhabilitation du site⁹⁰.

Ces apports législatifs ont considérablement optimisé la procédure du tiers demandeur. Un EPF a maintenant la possibilité d’intervenir en tant que tiers demandeur, avant même que le site industriel devienne véritablement une friche. Il a également la possibilité de sécuriser lui-même le site.

Aujourd’hui, il n’existe plus de véritables obstacles à ce que les EPF puissent recourir à la procédure du tiers demandeur lorsqu’ils interviennent sur des friches industrielles.

Ces instruments réglementaires que nous avons étudiés sont indispensables aux interventions des EPF dans la reconversion des friches. Ces dispositifs marquent le point de départ du portage foncier. Maintenant, il convient d’aborder les outils ayant trait à la dimension financière de l’opération de portage.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l’industrie verte.

⁸⁷ Article L.512-21 alinéa 1 du code de l’environnement.

⁸⁸ Article L.512-21 alinéa 3 du code de l’environnement.

⁸⁹ Article L.512-21 alinéa 1 du code de l’environnement.

⁹⁰ Article L.512-21 alinéa 11 du code de l’environnement.

Section 2 : La nécessité de réduire le prix de revient du portage dans les projets de reconversion de friches : des outils juridico-financiers à déployer

L'aspect financier est très important lorsque nous parlons des projets de reconversion de friches. Comme nous l'avons précédemment dit en introduction, la réhabilitation d'une friche représente un coût très important. La mise en sécurité de la friche, les aléas lors de la réalisation des travaux de proto-aménagements, les impératifs environnementaux et patrimoniaux, augmentent le coût du portage. L'objectif est alors de baisser ce coût pour réduire le prix de revient du foncier, afin que le bilan global de l'opération de reconversion de la friche soit soutenable. Pendant le portage, tout l'enjeu pour les EPF et les collectivités consistera à couvrir les coûts engendrés par l'opération (**Paragraphe 1**). En sortie de portage, les EPF mettent généralement en place certains procédés visant à optimiser les cessions foncières, afin que le prix de revient soit supportable pour la collectivité ou le garant désigné dans la CIF (paragraphe 2).

1- Aides financières et pratique contractuelle pour couvrir les coûts liés au portage

Les travaux de proto-aménagement pèsent lourd dans une opération de reconversion d'une friche, mais il existe aujourd'hui des subventions publiques pour financer ces travaux (a). Par ailleurs, la signature d'une convention d'occupation précaire sur une friche peut être une solution économiquement pertinente pour couvrir certains frais liés au portage.

Avant, d'aborder ces points, il est utile de visualiser les recettes et les dépenses dans une opération de portage menée sur une friche :

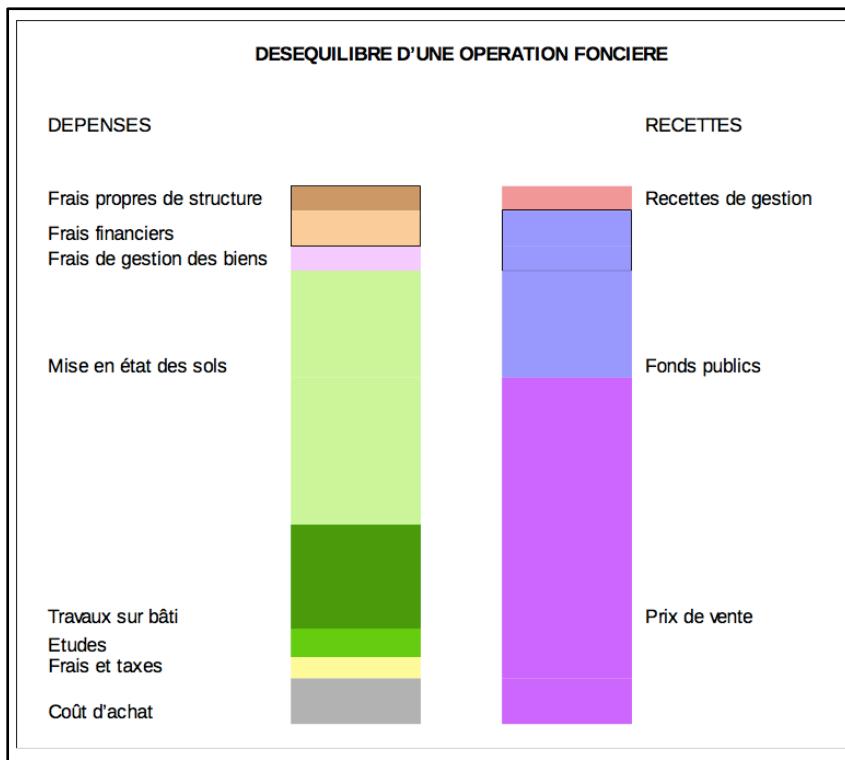


Figure 1 : Graphique tiré de l'étude du CGEDD relative à la pratique des établissements publics fonciers

Ce graphique montre l'équilibre des dépenses et des recettes dans une opération de reconversion de friche en secteur intermédiaire. Les opérations de reconversion de friches se situent souvent dans ces secteurs : elles ne concernent ni des secteurs pleinement insérés dans le marché, où le prix du foncier permettrait de couvrir aisément les coûts du recyclage, ni des secteurs en dehors du marché caractérisés par une faible demande en raison du manque d'attractivité⁹¹.

Les secteurs intermédiaires se trouvent dans cet entre-deux. Ils regroupent en particulier des terrains situés sur un territoire où le foncier potentiellement disponible est abondant ou bien des terrains situés en zone tendue, mais lourdement pollués⁹².

En secteur intermédiaire, il est possible de rééquilibrer l'opération contrairement au secteur hors marché, mais l'EPF et la collectivité devront compter sur les aides publiques et les recettes de gestion.

⁹¹ CGEDD, *op.cit.*, p. 30.

⁹² *Ibid.*, p. 31.

a) Des subventions publiques pour financer les travaux de proto-aménagement des friches

Les EPF et les collectivités peuvent obtenir des subventions publiques pour financer les études et les travaux de proto-aménagement sur les friches. Nous présenterons brièvement les fonds régionaux. Mais nous nous attarderons surtout sur le fonds vert mis en place par l'État.

Les EPF et collectivités doivent identifier des aides financières pour pouvoir financer les travaux de proto-aménagement des friches. Tout d'abord, ces derniers peuvent être subventionnés par des fonds régionaux. Un fonds régional pour l'aide à la reconversion des friches peut financer l'ingénierie et les travaux selon des critères définis par la région. Par exemple, la région Île-de-France a pu proposer un fonds pour financer la reconquête des friches franciliennes⁹³. Aujourd'hui, les régions sollicitent les fonds européens de développement régional (FEDER) pour encourager à la reconversion des friches. Crée en 1975 sur la base des dispositions du TFUE, ce fonds a pour objectif de contribuer à atténuer les disparités entre les niveaux de développement des régions européennes et à améliorer les conditions de vie dans les régions les moins favorisées⁹⁴. Aujourd'hui, ce fonds est utilisé comme instrument de financement pour soutenir des projets ayant vocation à accroître l'attractivité des régions. Pour prendre un exemple, le fonds régional de Normandie pour la reconversion d'espaces d'activités ou industriels en friche est co-financé par l'Union Européenne via le fonds FEDER. Les collectivités et les aménageurs compétents dans la région sont bénéficiaires de ce fonds. Au niveau des modalités financières, si on prend les projets en zone urbaine, le fonds prévoit que le montant minimum des projets proposés devra être de 400 000 € HT. Le taux maximum de l'aide FEDER par projet est de 60% avec un plafonnement de 500 000 €. Les principales dépenses éligibles concernent : les études préalables, les études techniques relatives au traitement et à la reconversion de la friche, les travaux préparatoires et les travaux de démolition et de dépollution⁹⁵.

Ces fonds régionaux co-financés par le fonds FEDER constituent des aides financières précieuses pour les collectivités et les EPF.

⁹³ Région Ile-de-France, « *Reconquérir les friches franciliennes* », 2023.

⁹⁴ Kelly Schwarz, *Fonds européen de développement régional (FEDER), Fiches thématiques de l'Union européenne*, Parlement européen, avril 2025.

⁹⁵ Région Normandie, *Reconversion d'espaces d'activités ou industriels en friches*, mis à jour le 1 er avril 2025.

Un autre fonds important mobilisé par les EPF et les collectivités est le fonds vert⁹⁶. Dans le cadre du plan de relance de 2021, le gouvernement a déployé un fonds pour le financement des projets de reconversion de friches. L'enveloppe dédiée à ce fonds s'élevait initialement à 300 millions d'euros. Il a depuis été massivement utilisé par les acteurs du recyclage foncier.

Aujourd'hui, ce fonds friche constitue un volet du fonds vert dédié à l'accélération de la transition écologique des territoires.

En 2024, plus de 670 projets ont pu être accompagnés par ce fonds pour un montant total de subvention de 328,6 millions d'euros. Et, toujours la même année, 1170 hectares de friches ont été recyclés grâce au fonds friches. En fin d'année, plus de 1200 nouveaux dossiers ont été déposés pour un montant de demande de subvention de près de 1,3 milliard d'euros⁹⁷.

Pour être éligibles, les projets de reconversion de friches doivent constituer des actions ou des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du CU⁹⁸.

Ce fonds s'adresse aux opérations restant déficitaires malgré l'obtention de toutes les autres subventions publiques. À l'instar des fonds régionaux, le fonds vert pourra notamment financer les études, les acquisitions foncières, les travaux de démolition, de dépollution, de réhabilitation de bâtiment, de restauration écologique des sols (qui va nous intéresser dans la seconde partie) et d'aménagement relatifs à l'action de recyclage d'une friche.

Toutefois, ce dispositif comporte des exclusions. Par exemple, une opération de simple mise en conformité à une obligation légale ou réglementaire n'est pas éligible au fonds⁹⁹(ex : obligation de remise en état au titre de la législation sur les ICPE sauf exceptions).

Même si ce fonds est important en termes d'enveloppe financière, il ne pourra pas financer tous les projets. Plus un projet est mature et aligné sur les politiques nationales, plus il y a de chances qu'il soit désigné comme lauréat pour le fonds friche.

Un EPF peut assister la collectivité pour constituer le dossier de demande du fonds friche. Il arrive fréquemment que l'EPF se charge de la demande à la place de la collectivité. Les EPF

⁹⁶ Ministère de la Transition écologiques et de la Cohésion des territoires, *Fonds vert - Aides-territoires - Edition 2025*.

⁹⁷ Gouvernement, Rapport annuel de performance - Programme 380, 2025.

⁹⁸ Ministère de la Transition écologiques et de la Cohésion des territoires, *Fonds vert - Aides-territoires, op.cit.*

⁹⁹ *Ibid.*

sont assez proactifs sur ce sujet. D'ailleurs, l'EPFLO et l'EPFIF se chargent des dossiers et perçoivent directement les fonds.

S'agissant de la demande, l'EPF doit s'engager dans un calendrier de travaux. Il doit aussi justifier pourquoi le bilan opérationnel est déficitaire ou devenu déficitaire. Après l'instruction du dossier et de la réponse favorable, les sommes versées devront être utilisées pour les dépenses qui étaient prévues dans la demande.

Ces subventions publiques du fonds vert tendent aujourd'hui à baisser en raison de la politique budgétaire de l'État. Cette année, le budget du fonds vert a baissé de 1,3 milliard d'euros par rapport à l'année 2024¹⁰⁰.

Ces subventions publiques demeurent indispensables pour rééquilibrer financièrement les opérations de reconversion de friches menées par les EPF et les collectivités. À côté de ces subventions, les conventions d'occupation précaire peuvent générer des retombées économique non négligeables pour couvrir les frais occasionnés par ces opérations.

b) L'intérêt économique des conventions d'occupation précaire s'agissant des friches

Le portage d'une friche comprend beaucoup de frais pour l'EPF. Ces frais viennent principalement du gardiennage et de la mise en sécurité du site. Or, comme nous l'avons précédemment dit, la collectivité et l'EPF peuvent mettre en place des usages transitoires pendant le temps du portage. Ils peuvent donc être amenés à signer des conventions d'occupation précaire. Celles-ci peuvent générer des recettes de gestion, permettant ainsi de couvrir certains frais comme le gardiennage. Les friches sont d'ailleurs particulièrement propices à ces occupations temporaires : elles permettent d'abriter une petite économie informelle et précaire ou bien des activités artistiques et culturelles¹⁰¹. On peut par exemple prévoir une mise à disposition de la friche moyennant versement d'une redevance pour stationner des bus, pour stocker du matériel, ou encore pour accueillir une association¹⁰². Cette pratique permet aussi de nourrir la réflexion sur le devenir de la friche en testant différents usages temporaires sur le site. Cela contribue à redonner une nouvelle image des

¹⁰⁰ACTEE, « Projet de Loi Finances 2025 : quels financements pour la transition énergétique des collectivités ?, 28 février 2025.

¹⁰¹Janin C., Andres L., « *Les friches ? : espaces en marge ou marges de manœuvre pour l'aménagement des territoires ?* », Annales de géographie, 2008, p. 62-81.

¹⁰²Exemples tirés du rapport annuel d'activité des EPF d'Etat de 2023.

lieux aux habitants et aux acteurs économiques. En somme, cet urbanisme de transition peut donc constituer une opportunité pour gérer le temps long de l'urbanisme de la régénération¹⁰³.

La pollution de la friche doit évidemment être compatible avec l'usage transitoire prévu sur celle-ci.

Précisons aussi que selon l'article D.111-54 du CU, ces usages transitoires ne sauraient remettre en cause la qualification d'une friche¹⁰⁴.

Toutefois, il faut bien veiller à la rédaction d'une COP. Aucun droit de renouvellement ne doit effectivement être accordé. L'occupation doit rester précaire. Il faut que les collectivités et les EPF veillent à ce que ces COP incorporent des clauses de sorties fiables et exécutables¹⁰⁵, afin d'éviter tout risque de contentieux. Les subventions publiques et recettes de gestion que nous venons d'étudier seront déduites du prix de revient du portage de l'EPF. Ce qui nous amène maintenant à étudier la sortie du portage.

2- Des procédés de sortie de portage prévus par les EPF pour des cessions foncières optimisées

La qualité d'un portage foncier s'analyse aussi à sa sortie. Un EPF est un opérateur foncier qui doit faciliter la réalisation d'un projet d'aménagement d'une collectivité. Le prix de revient doit être le plus accessible possible, afin que le coût de rétrocession soit supportable pour l'opération globale.

C'est pour cela que les EPF ont mis en place des procédés de sortie de portage en faveur des collectivités et de certains opérateurs.

Nous aborderons ici les minorations foncières, mais également certaines techniques et procédés contractuels.

Avant de commencer par étudier la minoration foncière, il convient au préalable de noter que dans le langage comptable, les actifs fonciers des EPF sont considérés comme des stocks. Ce ne sont pas des immobilisations corporelles. La circonstance que les biens demeurent

¹⁰³ LIFTI, *Guide pratique de la reconversion des friches*, Edition 2022, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁴ Article D.111-54 du code de l'urbanisme : « *Une activité autorisée à titre transitoire avant un réemploi prévu n'est pas de nature à remettre en cause la qualification d'une friche* ».

¹⁰⁵ CGEDD, Rapport, *op.cit.*, p. 28.

dans le patrimoine des EPF pendant plusieurs années n'emporte pas leur qualification en immobilisation corporelle¹⁰⁶.

La minoration foncière est un mécanisme qui permet de prendre en charge une partie de la différence entre la charge foncière réelle et la charge foncière de référence, c'est-à-dire entre le prix de revient du foncier et le prix supportable par l'opération¹⁰⁷. Nous avons précédemment dit que le prix de revient prévisionnel était composé du coût d'acquisition de la friche et de tous les coûts d'études, de travaux, de gestion pendant le portage, avec déduction des recettes et des subventions obtenues. La minoration foncière permet alors d'appliquer une décote du prix du foncier selon un pourcentage, afin que l'opération puisse être supportable pour la collectivité.

Un schéma qu'on retrouve dans le PPI de l'EPFLO permet de visualiser le mécanisme :



Figure 2 : Schéma sur la minoration foncière tiré du PPI 2024-2028 de l'EPFLO

S'agissant des études et travaux liés aux opérations de proto-aménagement des friches, le montant de la minoration de l'EPFLO correspond à 100% du montant HT des travaux et des études engagés par celui-ci dans la limite de 50% du prix de revient HT¹⁰⁸.

À titre comparatif, l'EPF de Bretagne applique une minoration de 60% pour ces études et travaux dans la limite de 60% du déficit foncier¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), Avis n° 2020-02 du 17 janvier 2020 relatif à la nouvelle norme 24 sur les opérations de portage foncier du Recueil des normes comptables pour les établissements publics, p. 6.

¹⁰⁷ CEREMA, *Le fonds de minoration foncière d'établissement publics fonciers (EPF), Outils de l'aménagement*, 9 septembre 2017.

¹⁰⁸ EPFLO, Programme pluriannuel d'intervention 2024-2028, p. 30.

¹⁰⁹ EPF de Bretagne, Programme pluriannuel d'intervention 2021-2025, p. 73.

Les modalités d'application ainsi que les plafonds de la minoration foncière varient fortement d'un EPF à l'autre.

Il existe aussi d'autres types de minoration selon des thèmes particuliers (logement social, protection du patrimoine, etc...) pouvant être cumulables.

Par exemple, concernant les projets «*Action cœur de villes et petite ville de demain* », l'EPFLO applique une minoration de 25% au prix de revient¹¹⁰.

Pour la thématique de la réhabilitation de l'habitation, l'EPFLO applique une minoration selon le niveau d'étiquette énergétique. Pour une étiquette B, il appliquera une minoration de 275 euros/m²¹¹¹.

Toujours sur cette thématique, mais incluant également les commerces, l'EPF Bretagne applique une minoration du prix de revient d'un forfait de 150 euros HT/m² pour des bâtiments réhabilités à usage d'habitation ou à usage de commerce¹¹².

Les fonds de minoration des EPF sont, en partie, alimentés par le produit des pénalités prélevées aux collectivités locales qui ne répondent pas aux objectifs de la loi SRU en matière de logement social¹¹³.

Outre la minoration foncière, la plupart des EPF proposent aussi un échelonnement de paiement. C'est le cas, par exemple, pour l'EPF de Nouvelle-Aquitaine qui expérimente le paiement échelonné anticipé pour les projets dont les montants financiers présentent des enjeux de soutenabilité importants pour les collectivités¹¹⁴.

Aussi, certains EPF proposent aux collectivités la possibilité de signer des baux de longue durée. Voire même, des baux réels inversés au moment de la sortie de portage. Dans un bail emphytéotique ou à construction par exemple, c'est le bailleur qui obtiendra la propriété des constructions à l'issue du bail. Dans le bail réel inversé, c'est justement le preneur qui deviendra propriétaire à l'issue de ce bail. Dans ce cas de figure, il y a un premier portage opérationnel classique de l'EPF pour acquérir la friche et réaliser les travaux de proto-aménagement sur celle-ci. À l'issue du portage, un bail réel est ensuite conclu avec la

¹¹⁰ EPFLO, Programme pluriannuel d'intervention 2024-2028, *op. cit.*, p.30.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 31.

¹¹² EPF de Bretagne, Programme pluriannuel d'intervention 2021-2025, *op. cit.*, p. 73.

¹¹³ CEREMA, *Le fonds de minoration foncière d'établissement publics fonciers (EPF)*, *op.cit.*

¹¹⁴ EPFNA, Programme pluriannuel d'intervention 2023-2027, p. 72.

collectivité. Ce bail a simplement vocation à lisser la dette de la collectivité dans le temps, tout en lui permettant de réaliser son projet. Au terme de ce bail de longue durée, il y aura une option d'achat au bénéfice de la collectivité pour la cession du foncier.

Pour illustrer ce propos, nous pouvons prendre le cas de l'EPFLO qui recourt à cette technique contractuelle en matière de logement social. Les baux à construction inversés que propose l'EPFLO sont conclus pour une durée maximale de 60 ans avec les collectivités. Ils sont réservés aux projets comprenant au moins 70% de logements PLUS-PLAI-BRS. Dans le cadre de ce bail, la collectivité prenante devra verser annuellement à l'EPFLO une fraction d'acquisition de l'ordre de 1/60 du prix de revient HT (ou si la durée est inférieure à 60 ans, la fraction correspondante au nombre d'années). Au terme du bail, la pleine-propriété revient au preneur après la signature d'un acte authentique¹¹⁵. Avec ce type de bail à l'envers, le montage se rapproche, pour le preneur, d'un simple système de crédit hypothécaire, avec les frais d'hypothèque en moins. Du côté du bailleur, ce montage constitue un outil de placement sans risque¹¹⁶. Le bail de longue durée ordinaire ou le bail réel inversé peuvent tout à fait être utiles dans des projets de reconversion de friches

Cependant, on remarque que les collectivités et les opérateurs préfèrent directement appliquer la minoration foncière, plutôt que de conclure un bail de longue durée (ces deux options ne se cumulent pas).

Les pouvoirs publics incitent pourtant les EPF à réaliser des portages de longue durée, surtout aujourd'hui dans le contexte du ZAN. Le portage long terme permet en effet de mieux maîtriser la montée des coûts liés à la raréfaction progressive du foncier en raison de la mise en œuvre du ZAN¹¹⁷. Ce portage long terme est d'autant plus utile aux projets de reconversion de friches, puisque ces projets demandent des moyens technico-financiers importants dans le temps. Un portage de longue durée permet de rééquilibrer financièrement une opération, surtout s'il existe des usages transitoires sur la friche permettant de générer des recettes.

Les portages ou baux de longue durée ne posent pas de problème aux EPFL, mais peuvent en poser aux EPFE : « *Si les EPFL peuvent avoir des durées de portage d'une dizaine*

¹¹⁵ EPFLO, Programme pluriannuel d'intervention, *op.cit.*, p. 44.

¹¹⁶ Joseph Comby, « *Baux à tout faire* », adapté d'un article publié dans *Etudes foncière* en janvier 2010, Disponible sur : www.comby-foncier.com.

¹¹⁷ Sénat, Rapport d'information n°835 sur les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement, 5 juillet 2023, p. 37.

d'année, voir plus longues, les EPF d'Etat sont soumis à la pression de leur tutelle financière, qui souhaiterait accélérer la durée de rotation des stocks¹¹⁸ ».

Les possibilités des EPF d'Etat en termes de montages contractuels restent donc limitées. Ils peuvent difficilement recourir aux baux de longue durée sans compromettre l'objectif d'accélération de la durée de rotation des stocks qui leur est imposé.

Enfin, un point important sur la question de la TVA lors des cessions : la possibilité d'appliquer le mécanisme de la TVA sur marge¹¹⁹ dans le cadre des cessions des EPF semble aujourd'hui compromise par la position de la jurisprudence de l'Union Européenne. La TVA sur marge est un mécanisme qui permet d'appliquer la TVA seulement sur la plue-value réalisée et non sur le prix total de la cession lors d'une opération achat-revente¹²⁰. Si un EPF acquiert un bien auprès d'un non assujetti, on pouvait alors considérer que la TVA était susceptible de s'appliquer à l'occasion de la cession dudit bien entre l'EPF et la collectivité¹²¹. Or, la jurisprudence de la CJUE¹²² a restreint la possibilité d'appliquer la TVA sur marge. Le Conseil d'Etat s'est d'ailleurs aligné sur sa position¹²³.

Nous avons étudié le cadre opérationnel des EPF dans les projets de reconversion de friches. Ce cadre leur permet d'intervenir avec efficacité dans ces opérations. Il s'agit alors maintenant de voir comment les EPF abordent les enjeux de la renaturation des friches. Nous en profiterons aussi pour étudier leurs moyens d'actions en la matière.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Prévu à l'article 297 A du code général des impôts.

¹²⁰ BOI-TVA-IMM-10-20-10, publié au Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, version en vigueur depuis le 13 mai 2020.

¹²¹ EPF de Lorraine, Guide prix de cession et de la TVA immobilière, Conseil d'administration, 23 février 2016, p. 52-53.

¹²² Arrêt C-299/20 de la Cour de justice de l'Union européenne du 30 septembre 2021.

¹²³ CE, 9ème chambre, 18 avril 2023, n°468094.

TITRE 2 : L'ENGAGEMENT ET LES MOYENS D'ACTIONS PROMETTEURS DES EPF POUR LA RENATURATION DES FRICHES

Les EPF ne restent pas limités aux opérations de reconversion de friches « classiques ». Ces derniers peuvent mener des interventions dans des projets de renaturation. Ils peuvent également intervenir pour aider les collectivités et les acteurs de l'aménagement à mettre en œuvre des mesures de compensation environnementale sur des friches. Aujourd'hui, on constate une dynamique positive des EPF en faveur de la renaturation des friches, malgré un objectif ZAN actuellement controversé (**Chapitre 1**). Pour renforcer leur dynamique en la matière, ils peuvent s'appuyer sur certains leviers plutôt prometteurs (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : UNE DYNAMIQUE POSITIVE DES EPF EN FAVEUR DE LA RENATURATION DES FRICHES, MALGRÉ UN OBJECTIF ZAN CONTROVERSÉ

Une dynamique des EPF en matière de renaturation des friches est actuellement à l'œuvre (**Section 1**). Toutefois, l'avenir de cette dynamique mérite d'être questionné au regard de la controverse du ZAN (**Section 2**).

Section 1 : Les EPF compétents et impliqués pour renaturer les friches

Cette dynamique se manifeste par la compétence récemment reconnue aux EPF en matière de renaturation (**Paragraphe 1**), mais aussi par leurs fortes implications sur le terrain à travers le développement d'opérations de proto-renaturation des friches (**paragraphe 2**).

1- La compétence des EPF en matière de renaturation reconnue par le législateur

En temps normal, les EPF interviennent dans les projets de reconversion de friches en vue de la création de logements, d'équipements publics ou de commerces. L'activité des EPF se concentre essentiellement sur les opérations de proto-aménagement. Dans le contexte du ZAN, on pouvait alors s'interroger sur la compétence des EPF en matière de renaturation.

En d'autres termes, il était question de savoir si ces opérateurs étaient aptes ou non à réaliser des opérations de proto-renaturation. Il pouvait y avoir débat. Certains considéraient que : « *ce type d'action, trop éloignée des métiers de base des établissements, devrait être laissé à d'autres acteurs*¹²⁴ ». En effet, quand on évoque les opérations de renaturation ou de proto-renaturation, on peut être tenté de croire que ces opérations sont uniquement destinées aux opérateurs de compensation environnementale ou aux bureaux d'études spécialisés dans la biodiversité par exemple. Seulement, un projet de renaturation ne se résume pas simplement au génie écologique. Pour un projet sur une friche, il y a toujours le même processus qui revient : l'identification du foncier, la planification opérationnelle, la maîtrise foncière et la cession. En réalité, l'apport de ce précieux savoir-faire reste important quel que soit le projet de reconversion. L'argument qui consiste à dire que les EPF ne sont pas spécialisés dans le génie écologique est assez peu pertinent. En effet, les EPF ont toujours su développer de nouvelles compétences en interne. Ils ont également toujours su renforcer leurs compétences déjà acquises. C'est par exemple le cas en matière de pollution des sols. Les EPF continuent d'accroître leurs compétences en échangeant continuellement avec certains acteurs comme l'ADEME¹²⁵. Ils mènent certaines études, par exemple, en participant activement aux recherches d'alternatives économiques à la mise en décharge des terres pollués comme le réemploi des terres en matière de développement durable¹²⁶. Également, les EPF ont toujours été sensibilisés aux problématiques de la protection de la biodiversité. Dans certaines opérations, ils sont confrontés à des difficultés liées à l'habitat de certaines espèces protégées. De surcroît, les EPF recourent de plus en plus souvent aux bureaux d'études spécialisés dans les bilans environnementaux et les enjeux de la biodiversité¹²⁷. Les EPF sont des acteurs proactifs et tout à fait capables d'adapter et calibrer leurs opérations foncières en matière de renaturation.

Lors des débats parlementaires consacrés sur la loi industrie verte du 23 octobre 2023, certains estimaient qu'il n'y avait pas besoin de spécifier que les EPF étaient compétents pour réaliser des opérations de renaturation : « *Il n'est pas nécessaire d'inscrire dans la loi que les établissements publics fonciers peuvent participer au développement industriel des*

¹²⁴ Sénat, Rapport d'information n°835 sur les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement, 5 juillet 2023, p. 60.

¹²⁵ CGEDD, Rapport sur les pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles,, *op.cit.*, p. 26.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

territoires et à la renaturation. Les objectifs fixés aux collectivités en matière de sobriété foncière portent sur une réduction de l'artificialisation nette des sols, c'est-à-dire sur le solde entre artificialisation et renaturation. L'intention est donc déjà satisfaite »¹²⁸. Initialement, certains parlementaires proposaient d'introduire cette compétence pour les EPFL, mais pas pour les EPFE. C'est la commission paritaire qui a harmonisé le texte pour qu'il n'y ait pas d'incohérence législative.

Depuis la promulgation de la loi sur l'industrie verte, il n'y pas plus de débat : les EPF sont bel et bien compétents pour réaliser des actions ou des opérations de renaturation en faveur du développement durable, de la lutte contre l'étalement urbain et de la limitation de l'artificialisation des sols¹²⁹.

Aujourd'hui, on peut déjà observer que les EPF sont impliqués dans les projets dédiés à la renaturation des friches.

2- Les EPF au cœur des enjeux de la renaturation des friches

Les EPF soutiennent les projets de renaturation des friches initiés par les collectivités, en intervenant à travers des opérations de proto-renaturation (a). Les EPF peuvent aussi réaliser ces opérations afin d'assister les collectivités et les opérateurs à la mise en œuvre des mesures compensatoires, lorsque ces derniers réalisent des projets d'aménagement ayant un impact sur l'environnement (b).

a) Les EPF en première ligne dans les opérations de proto-renaturation des friches

Aujourd'hui, les EPF accordent une place de plus en plus importante aux projets de renaturation, notamment ceux sur les friches. Les objectifs à atteindre en termes de renaturation sont fixés dans leurs PPI. Mais avant de parler plus en détail de la pratique des EPF en matière de renaturation des friches, il convient de préciser que les EPF en réalité ne

¹²⁸ Sénat, séance publique du 20 juin 2023, rendu intégral, Industrie verte – Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (amendement n° 304) : https://www.senat.fr/seances/s202306/s20230620/s20230620014.html#amd_2022_737_304

¹²⁹ Articles L.321-1 et L.324-1 du code de l'urbanisme.

réalisent pas des opérations de renaturation à proprement dit. Si les EPF ne portent pas l'aménagement final dans les projets de reconversion de friches, ils n'ont pas non plus vocation à rétablir définitivement la fonctionnalité des sols dans le cadre des projets de renaturation sur celles-ci. Les EPF interviennent toujours en amont. Ils préparent le foncier en vue de faciliter l'aménagement ou la renaturation ultérieure. Il est vrai que la loi parle d'action ou d'opérations de renaturation, mais pour être plus précis, les EPF réalisent des opérations de proto-aménagement ou de proto-renaturation.

En matière de proto-renaturation, les EPF interviennent toujours dans le cadre opérationnel que nous avons étudié dans la première partie (identification de la friche, planification, portage, cession).

Si le cadre opérationnel reste inchangé dans sa globalité, il ne demeure pas moins qu'une opération de proto-renaturation comporte tout de même certaines spécificités.

Dans ce type d'intervention, l'EPF doit désartificialiser le sol. C'est-à-dire réaliser la décontamination du sol et la démolition du bâti. Il doit également procéder au retrait des revêtements imperméables comme le béton. La deuxième étape consiste à initier le processus de régénération du sol. Cela peut passer par la plantation de végétations, par l'introduction de la faune et de la flore voire du pré-verdissement. C'est cette deuxième étape qui fait toute la spécificité, mais aussi toute la complexité de la proto-renaturation. Les EPF ont bien conscience que l'on doit faire de la nature un élément structurant du projet urbain et pas seulement un objet décoratif. Le sol doit véritablement retrouver ses fondamentaux : une terre fertile, profonde et vivante¹³⁰.

Le développement de l'ingénierie écologique constitue un enjeu majeur pour les EPF s'ils veulent être efficaces dans les projets de renaturation de friches. C'est pourquoi, l'EPF de Normandie souhaite se doter d'un accord-cadre d'ingénierie écologique afin de prendre en compte les sujets de renaturation et de biodiversité dès la prise en charge de biens fonciers, lors d'études pré-opérationnelles ou bien tout au long d'interventions de travaux¹³¹.

D'ailleurs, notons que l'EPFN est intervenu dans beaucoup de projets de renaturation de friches. Pour prendre un exemple, nous pouvons citer la reconversion de la friche Sonen.

¹³⁰ Support du webinaire de l'EPF Normandie : « *Renaturer, pourquoi, comment ? L'appui de l'EPF en Normandie* », 18 avril 2024.

¹³¹ *Ibid.*

Dans ce projet, l'EPF a d'abord procédé à des acquisitions foncières. Une fois les acquisitions foncières réalisées, l'EPF a pu procéder à la démolition du bâti. L'établissement a ensuite mis en œuvre des travaux de pré-figuration paysagère comme la création de haies et fourrés épineux. Des empierrements pour certaines espèces ont également été mis en place, en guise de mesures compensatoires. L'idée était de pouvoir offrir aux habitants un espace naturel, de convivialité et d'accès à la nature¹³².

Nous pouvons citer d'autres exemples de projets de renaturation de friches impliquant des EPF différents :

Dans la région de Bretagne, l'EPFB participe actuellement à la désartificialisation et à la renaturation d'un ancien abattoir de volailles à Malansac. En 2024, l'EPF a pu acquérir le site auprès du liquidateur judiciaire au prix de 1 € symbolique. Le projet comprend la création de prairies, un espace de gestion des eaux pluviales, des chemins d'accès, une zone humide et des abris pour les faunes localisées sur le site¹³³.

Si on va du côté de Lens, en 2021, l'EPF du Nord-Pas-de-Calais a pu participer à la transformation d'un site industriel en une forêt urbaine de 3,5 hectares. Au total, 12 000 arbres ont été plantés. Le projet a été livré en 2024¹³⁴. Cette reforestation a été conduite par l'EPF et regroupe également la société ECT, la Ville de Lens et la Communauté d'agglomération de Lens-Liévin, en lien avec la Région Hauts-de-France au travers du Plan Forestier Régional.

À l'instar, des opérations de proto-aménagement, les EPF pratiquent aussi des minorations foncières pour les travaux de proto-renaturation. L'EPFLO intègre les opérations de proto-renaturation dans la minoration travaux¹³⁵. Aussi, l'établissement expérimente la possibilité de financer des travaux de génie écologique en complémentarité avec d'autres dispositifs.

b) La proto-renaturation des friches et la compensation environnementale

Dans les projets de renaturation, les EPF prennent en compte la faune et la flore dans leurs diagnostics. Ils ont toujours veillé à ce que leurs opérations sur les friches ne perturbent pas

¹³² *Ibid.*

¹³³ EPF de Bretagne, *Renaturation et espaces naturels* — Malansac (56), site web.

¹³⁴ Groupe ECT, « *Planter une forêt urbaine sur une friche industrielle (Lens Van-Pelt)* », site web du groupe ECT.

¹³⁵ EPFLO, Programme pluriannuel d'intervention, *op.cit.*, p. 28.

la biodiversité existante. En effet, une friche est souvent habitée par certaines espèces. Pour rappel, les friches constituent des espaces abandonnés, caractérisés par une absence d'activité humaine. La nature ayant horreur du vide, les friches sont alors naturellement propices au développement de la faune et de la flore. Elles peuvent d'ailleurs abriter des espèces rares, étant donné que celles-ci ont souvent du mal à trouver un habitat naturel adéquat dans le tissu urbain ordinaire. Les friches constituent donc des refuges à la biodiversité. Toutefois, il ne faut pas réduire les relations entre les organismes avec leur environnement biotique et abiotique à la seule pression sélective du milieu : « *Organismes et populations entraînent des modifications du milieu qu'ils habitent ou qu'ils fréquentent. Ils s'adaptent au milieu mais en retour, ils le transforment et construisent ainsi leur niche écologique*¹³⁶ ». Une espèce animale se déplace et rentre en relation avec son environnement. Dans une réflexion téléologique, Aristote affirmait que les animaux meuvent et sont mus en vue d'une fin, de sorte que ce qui constitue pour eux la limite de tout mouvement, c'est la fin qu'ils ont en vue¹³⁷.

Quand une friche abrite des espèces, l'opération devient alors complexe pour l'EPF. Surtout si ce sont des espèces dotées d'un statut de protection. Si c'est le cas, l'EPF doit solliciter une dérogation espèces protégées en vertu de l'article L.411-2 du code de l'environnement. Ce qui peut engendrer du retard dans son opération.

Comme tout opérateur, les EPF prennent nécessairement en compte la séquence Eviter - Réduire - Compenser. Cette séquence a depuis longtemps été intégrée dans leurs PPI et dans leurs opérations sur le terrain.

À titre d'illustration, dans le projet de renaturation de l'ancien abattoir de volailles à Malansac, la friche abrite certaines espèces comme les rhinolophes, le moineau domestique et la chouette effraie. L'EPF a alors réalisé des mesures compensatoires en posant des nichoirs et en préservant certaines parties du site¹³⁸.

Toutefois, les mesures compensatoires que réalisent les EPF ne se limitent pas aux seules projets de renaturation. Une étude intéressante de l'EPF Lorraine et du Cerema sur la prise

¹³⁶ Catherine Larrère et Raphael Larrère, *Penser et agir avec la nature : Une enquête philosophique*, La Découverte, 2015, p. 472-475.

¹³⁷ Aristote, *Le Mouvement des animaux - Suivi de La Locomotion des animaux*, traduction, introduction et notes par Pierre-Marie Morel, Paris, Flammarion, coll. « GF », 2013, p. 97.

¹³⁸ EPF de Bretagne, Renaturation et espaces naturels, *op.cit.*

en compte de la biodiversité sur les friches, a mis en évidence 3 approches de la compensation environnementale¹³⁹ :

- Le site peut être envisagé comme une compensation *in situ* (ce que nous venons de voir).
- Le site peut être envisagé comme une compensation d'un impact à venir sur un autre site en gestion de l'EPF.
- Le site peut être envisagé comme une compensation d'un impact mené par un autre opérateur sur un site voisin.

C'est la troisième approche qui constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour les EPF. En effet, certaines friches ont un potentiel de compensation environnementale élevé. Un EPF pourrait alors procéder à une opération de proto-renaturation, afin de faciliter à la réalisation des mesures compensatoires dans le cadre d'un projet d'aménagement ayant un impact sur l'environnement. La friche « pré-renaturée » par l'EPF constituerait alors le support des mesures compensatoires. On peut déjà observer que plusieurs EPF consacrent cette dimension dans leurs PPI : « *L'EPF n'est pas opérateur de compensation mais le foncier qu'il désartificialise peut, in fine recevoir des mesures de compensation qui sont réalisées par la collectivité ou l'opérateur qui doit compenser l'impact de son projet sur l'environnement* ¹⁴⁰ ». L'étude du CEREMA et de l'EPF de Lorraine est intéressante sur ce point, mais a pu souligner la complexité d'une telle opération. En effet : « *les intervenants sont multipliés, et il doit y avoir connaissance réciproque des projets et concordance dans le temps*¹⁴¹ ». Aussi, il n'est pas forcément aisément d'identifier les friches qui présenteraient des gains écologiques potentiellement intéressants dans le cadre de la compensation environnementale. De plus, les porteurs de projets devront respecter les principes touchant à la mise en œuvre de la compensation environnementale. Ils devront, en effet, respecter le principe d'équivalence écologique, le principe de proximité fonctionnelle, le principe d'efficacité, le principe de pérennité, le principe de temporalité et enfin le principe de proportionnalité¹⁴².

¹³⁹ CEREMA, « *Prise en compte de la biodiversité dans les friches : une étude avec l'Etablissement public foncier de Lorraine* », actualité publiée le 16 octobre 2020, site web du Cerema, p. 49.

¹⁴⁰ EPF Hauts-de-France, Programme pluriannuel d'intervention 2025-2029, p. 25.

¹⁴¹ CEREMA, « *Prise en compte de la biodiversité dans les friches : une étude avec l'Etablissement public foncier de Lorraine* », op.cit.

¹⁴² OFB, *Approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique : guide de mise en œuvre*, Commissariat général au développement durable, Cerema, mai 2021, p. 27-31.

Lorsque l'EPF réalise une opération de proto-renaturation sur la friche, afin de faciliter la réalisation de mesures compensatoires, ce ne sera pas lui qui sera responsable de la mise en œuvre de ces mesures. Celui qui demeurera responsable aux yeux de l'administration, c'est bien le maître d'ouvrage du projet impactant l'environnement. Le maître d'ouvrage conclura simplement une convention avec l'EPF pour l'usage des terrains pendant toute la durée des impacts. En théorie, l'EPF pourrait très bien prendre en charge les mesures compensatoires. Seulement, les EPF ne sont pas des opérateurs de compensation comme l'a justement rappelé l'EPF Nord-Pas-de-Calais dans son PPI. En effet, la plupart des PPI insistent bien sur la réalisation d'études et de travaux de **proto-renaturation**. L'EPF reste propriétaire du site qu'il a pré-renaturé, mais il va confier la réalisation des mesures compensatoires à un tiers, notamment à un opérateur de compensation environnementale.

Pour citer un projet de compensation, on peut prendre le cas de l'intervention de l'EPFN dans la ville de Ouezy. Le projet consiste à désartificialiser et à renaturer une ancienne biscuiterie dans l'objectif d'obtention des droits à construire sur d'autres terrains situés dans une commune voisine. L'EPF intervient alors pour la réalisation des études techniques, mais aussi pour la réalisation d'un diagnostic 4 saisons. Ce diagnostic lui permet de mettre en évidence les différents groupes faunistiques et floristiques qui sont présents sur ce site¹⁴³.

À propos des diagnostics en matière de renaturation des friches, l'EPF de Lorraine a établi un questionnaire¹⁴⁴ de première approche pour appréhender les sites dont il a la gestion (Description du site, environnement du site, zonage des espèces, perspectives des travaux, réflexion sur la gestion transitoire).

On le voit, l'activité des EPF en matière de renaturation des friches est aujourd'hui en plein essor. Toutefois, nous pouvons nous interroger sur le maintien de cette dynamique à la lumière des débats actuels autour du ZAN.

Section 2 : Vers une troisième loi ZAN favorable ou défavorable à l'action foncière des EPF dans la revalorisation des friches ?

La controverse actuelle du ZAN est révélatrice de la difficulté à atteindre ses objectifs (**Paragraphe 1**). En fonction des différents scénarios législatifs possibles, cette troisième

¹⁴³ Webinaire de l'EPF Normandie : « *Renaturer, pourquoi, comment ? L'appui de l'EPF en Normandie* », Disponible en ligne, 18 avril 2024.

¹⁴⁴ Voir annexe.

loi ZAN pourrait autant soutenir qu'entraver l'action foncière des EPF dans la revalorisation des friches (**Paragraphe 2**).

1- Un objectif ZAN actuel difficilement atteignable

La loi climat et résilience a défini un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050. La loi fixe deux grandes échéances : une première qui vise à réduire de moitié le rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020, puis une échéance finale pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette des sols en 2050¹⁴⁵. À noter que le ZAN est aujourd'hui inscrit dans les objectifs généraux du code de l'urbanisme¹⁴⁶. L'objectif ZAN doit pouvoir répondre aux enjeux de la préservation de la biodiversité, de la limitation de l'étalement urbain et de la réduction carbone.

Pour la mise en œuvre du ZAN, une territorialisation de l'objectif a été prévue. Les collectivités doivent réviser leurs documents d'urbanisme afin de se conformer aux exigences en termes de réduction de consommation d'ENAF.

S'opère alors un processus décisionnel en cascade. Les régions ont d'abord été invitées à adapter leur SRADDET pour intégrer les objectifs du ZAN. L'échéance était fixée au 22 novembre 2024. S'agissant des SCOT, l'échéance pour l'intégration des objectifs du ZAN est fixée au 22 février 2027. Pour les PLU, l'échéance est fixée au 22 février 2028(échéances issues de la loi du 20 juillet 2023)¹⁴⁷.

Cependant, il existe aujourd'hui des difficultés pour atteindre cet objectif. D'abord, les élus estiment qu'il y a un problème de temporalité. Pour certains, les échéances devraient être reportées voire supprimées. Au-delà du problème de temporalité, beaucoup soulignent qu'ils n'ont pas les outils nécessaires pour accélérer le processus de réduction de consommation d'ENAF sur leurs territoires. Et surtout, ils font valoir que le modèle de financement du ZAN est toujours absent. Enfin, beaucoup se plaignent du manque d'équité

¹⁴⁵ Article 191 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.

¹⁴⁶ Article L.101-2 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁷ Article 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.

concernant le processus de territorialisation du ZAN. En effet, certaines collectivités ont été plus vertueuses et raisonnables que d'autres dans la consommation d'ENAF sur ces dernières années. Pourtant, il semble que ces réalités ne soient pas bien prises en compte lors de la répartition des exigences en termes de réduction de consommation d'ENAF.

C'est pourquoi, les sénateurs M. Blanc et M. Cambier ont déposé le 7 novembre 2024 au Sénat, une proposition de loi « Trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux » (TRACE). Cette proposition de loi vise à un assouplissement du ZAN. Dans le même temps, un rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols a été rendu le 9 avril 2025¹⁴⁸.

Ce rapport fait part des dysfonctionnements et insuffisances pour atteindre l'objectif ZAN. Il propose d'agir sur des aspects importants comme la fiscalité et les outils juridiques en matière de sobriété foncière.

Dans cette dynamique, une proposition de loi « Réussir la transition foncière » portée par les députés Mme Feur et Mme De Pelichy, prenant le contre-pied de la loi Trace, a été déposée à l'Assemblée nationale le 21 mai 2025. Contrairement à la proposition de la loi TRACE, le texte maintient les échéances initiales. La PPL des députés propose des solutions dissuasives pour lutter contre l'artificialisation des sols, et à l'inverse, des solutions financières et fiscales incitatives pour préserver les sols non artificialisés.

Enfin, on peut évoquer le projet de loi de simplification de la vie économique voté à l'Assemblée nationale le 30 mai 2025. Ce projet de loi comporte des dispositions ponctuelles d'assouplissement du ZAN et des dispositions en faveur du développement des projets industriels et d'infrastructures.

À travers ces péripéties législatives, on constate que la loi ZAN actuelle risque encore une fois d'être réformée. Il convient désormais d'analyser l'impact potentiel des deux propositions de loi parlementaires et du projet loi sur l'action foncière des EPF dans la revalorisation des friches.

¹⁴⁸ Assemblée Nationale, Rapport d'information n°1270 sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols, 9 avril 2025.

2- Analyse des apports et des freins à l'action foncière des EPF dans la revalorisation des friches, au regard des différents scénarios législatifs possibles touchant au ZAN

Nous commencerons par évoquer les apports de la proposition de loi « pour réussir la transition foncière » des députés. Et nous finirons par relever les possibles freins à l'action foncière des EPF dans la revalorisation des friches, tels qu'ils peuvent émerger de la proposition de loi sénatoriale, mais également du projet de loi du gouvernement.

S'agissant de la proposition de loi des députés, ce texte ne propose pas de reports, ni de dérogations du ZAN. Le texte propose des solutions financières et fiscales. Parmi ces solutions, plusieurs concernent directement les EPF.

D'abord, la proposition de loi élargit l'assiette de la taxe sur les surfaces commerciales aux entrepôts logistiques et aux aires de stationnement des grandes surfaces. Elle augmente également la taxe pour les établissements les plus consommateurs en surface. De plus, la PPL des députés prévoit que les recettes générées par ces taxes seront affectées aux EPF¹⁴⁹.

Il est également prévu une modification de certaines dispositions du code général des impôts. L'article 12 de la proposition de loi modifie l'article 1529 du CGI. Il vient fusionner et remplacer les taxes sur les plus-values des terrains devenus constructibles en supprimant les exonérations liées à la durée de détention, en appliquant la taxe dès que la plus-value dépasse deux fois le prix d'acquisition et en portant le taux maximal de taxation à 60 %. Il est prévu que les recettes de cette taxe seront affectées aux EPF.

L'article 14 de la PPL instaure une majoration progressive sur la taxe d'habitation des résidences secondaires et sur la taxe d'habitation des logements vacants, ciblant ainsi les multipropriétaires afin de décourager l'accumulation de logements et leur permettre de revenir sur le marché. Cette mesure permettra de réduire de façon indirecte la pression sur les espaces naturels, agricoles et forestiers. Les recettes de cette majoration seront une fois encore affectées aux EPF.

Enfin, la PPL prévoit une augmentation des délais d'exonération sur les plus-values immobilières pour les terrains destinés au logement social au titre de l'article 150 U du

¹⁴⁹ Articles 8 et 9 de la proposition de loi pour réussir la transition foncière.

CGI¹⁵⁰. Le délai d'exonération ne serait plus de 4 ans, mais de 6 ans. En effet, cette solution avait déjà été envisagée dans le rapport d'information du Sénat relatif aux EPF et aux EPA. Lorsqu'un EPF acquiert un bien destiné à la réalisation de logements sociaux, le vendeur peut avoir le bénéfice de l'exonération de la taxe sur la plus-value en vertu des dispositions 7^o et 8^o de l'article 150 U du CGI. Dans le cadre des acquisitions amiabiles, cette exonération est très utile pour les EPF lors des négociations avec les vendeurs. Toutefois ce dispositif est encadré en termes de délai. Pour les EPF, les cessions doivent intervenir dans les 3 ans et la réalisation de logements sociaux sous 4 à 10 ans (selon les cas) à compter de l'acquisition. Selon un rapport de la Chambre régionale d'Île-de-France, l'EPFIF a pu relever que ce mécanisme d'exonération comportait des risques importants. En effet, en cas de dépassement des délais, l'EPF doit reverser les sommes à l'État. Pour pallier ce risque financier : « *il faudrait que le bailleur social soit fléché très rapidement, ce qui n'est pas le cas actuellement, les conventions passées avec les collectivités ne prévoyant rien de tel*¹⁵¹ ». Le rallongement des délais pourrait donc être une solution pour les EPF. Néanmoins, cette mesure n'aura pas vraiment vocation à s'appliquer dans le cas des friches polluées.

En somme, on voit que la PPL envisage d'apporter un soutien financier considérable aux EPF pour favoriser leurs opérations foncières dans le contexte du ZAN.

Il faut maintenant s'interroger sur les scénarios législatifs susceptibles de perturber l'action foncière dans EPF dans le cadre de la revalorisation des friches.

La proposition de loi TRACE maintient l'objectif ZAN en 2050, mais décale l'étape intermédiaire de 2031 à 2034. Concernant cette étape, les régions pourront fixer leurs propres trajectoires et leurs propres objectifs intermédiaires chiffrés pour la réduction de consommation d'ENAF. Aussi, l'article 3 de la PPL TRACE repousse les échéances de mise en compatibilité des documents d'urbanisme. L'échéance de mise en compatibilité des SRADET, qui est d'ores et déjà expirée aujourd'hui, est rallongée de 6 années à compter d'août 2021. Pour les SCOT, le délai de 5 ans et 6 mois est porté à 7 ans (toujours à compter d'août 2021). Pour les PLU, le délai de 6 ans et 6 mois pour la mise en compatibilité est porté à 8 ans à compter de la même date¹⁵².

¹⁵⁰ Article 15 de la proposition de loi pour réussir la transition foncière.

¹⁵¹ Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), exercices 2016 et suivants, Rapport d'observations définitives, p. 33.

¹⁵² Article 3 la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux.

La PPL sénatoriale prévoit aussi que certains projets ne seront pas comptabilisés dans la consommation d'ENAF, à savoir : les projets industriels, les logements sociaux, les installations photovoltaïques en forêt ou encore les infrastructures énergétiques¹⁵³.

Également, le texte prévoit des dérogations aux objectifs de réduction de la consommation d'ENAF pour les PLU. Les surfaces ouvertes à l'urbanisation dans lesdits plans locaux d'urbanisme, documents en tenant lieu ou les cartes communales peuvent, sans justification, dépasser jusqu'à 20 % l'objectif local de consommation maximale résultant de la déclinaison territoriale des objectifs de réduction de cette consommation fixés par les documents d'urbanisme. Il est possible d'aller au-delà par accord du préfet¹⁵⁴.

Enfin, la PPL prévoit un mécanisme de bonification foncière qui nous concerne particulièrement. Pour inciter le réemploi des friches, la PPL TRACE propose que pour chaque friche requalifiée, la collectivité pourra avoir le droit à 0,5 hectare supplémentaire d'artificialisation¹⁵⁵.

S'agissant du projet de la loi de simplification de la vie économique¹⁵⁶, à l'instar de la PPL TRACE, le projet de loi comporte des dérogations à l'objectif ZAN. Sur la période 2021-2031, il est prévu que les projets d'implantations industrielles ou les projets qualifiés d'intérêt national, régional, intercommunal ou communal majeurs ne seront pas comptabilisés dans la consommation d'ENAF. Le projet de loi prévoit également un dépassement de 30% de l'objectif local de consommation maximale des ENAF, sans que la collectivité ait à se justifier.

Globalement, nous pouvons constater que ces dispositions, issues de la PPL TRACE et du projet de loi du gouvernement, risquent de perturber l'activité des EPF dans la revalorisation des friches. En effet, nous avons précédemment dit que les EPF élaborent tous les 4-5 ans un PPI. Le PPI prend en compte les grands enjeux, les politiques de l'État, les politiques locales, la législation en vigueur, les documents cadres. Or, en cas de reports et de dérogations du ZAN au bénéfice des collectivités, il risquerait d'y avoir un décalage entre les orientations ZAN inscrites au sein des PPI des EPF, et les objectifs des collectivités

¹⁵³ Article 4 la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux

¹⁵⁴ Article 3, *op.cit.*

¹⁵⁵ Article 4, *op.cit.*

¹⁵⁶ Projet de loi de simplification de la vie économique, modifié par l'Assemblée nationale, n° 758, déposé le mercredi 18 juin 2025

pouvant être revus à la baisse. La PPL TRACE ou le projet de loi peut également casser la dynamique des EPF en matière de renaturation. Si on prend, par exemple, la mesure de la bonification foncière des friches prévue par la PPL TRACE, cela incitera vraisemblablement les collectivités à créer de l'artificialisation additionnelle au lieu, par exemple, de renaturer pour compenser ou réduire l'artificialisation existante au sein de leurs territoires. Les dérogations liées aux exigences de la réduction de la consommation d'ENAF peuvent donc inciter les collectivités à artificialiser davantage et moins à renaturer. Et si les collectivités sont moins amenées à initier des projets de renaturation, les EPF seront alors moins amenés à être sollicités pour ces projets. Leur développement dans ce domaine pourrait être ralenti.

Aussi, depuis la loi climat et résilience, beaucoup d'EPF se sont fortement investis pour sensibiliser les élus au sujet du ZAN. Cela a été notamment le cas pour l'EPFLO. L'EPF a pu organiser beaucoup de réunions et de formations sur le sujet¹⁵⁷.

Malgré les risques que comportent ces scénarios législatifs, on peut constater que plusieurs EPF ont la ferme volonté de rester sur leur dynamique. Les propos de Monsieur Pelletier Valère sont d'ailleurs assez évocateurs : « *Trace ou pas trace, dans tous les cas la trajectoire doit rester vigilante. Nous avons de toute façon supprimé de notre PPI toutes les interventions en extension urbaine*¹⁵⁸ ».

Nous pouvons également citer les propos du président de l'EPF Normandie au sujet de la proposition de loi sénatoriale lors d'un webinaire sur la connaissance des friches : « *Tout cela ne remet pas en cause l'importance de disposer d'une connaissance précise sur notre territoire de l'existence et de la réalité des friches*¹⁵⁹ ».

En définitive, un risque de divergences entre les collectivités et les EPF est à considérer si l'un des deux textes est adopté : d'un côté, les collectivités pourraient être tentées de se reposer sur la souplesse, et les nombreuses dérogations au ZAN, offertes par la proposition de loi sénatoriale ou le projet de loi du gouvernement. De l'autre, les EPF resteraient en tout état de cause sur leur trajectoire actuelle. Ces derniers souhaitant consolider les efforts entrepris depuis l'entrée en vigueur de la loi climat et résilience.

¹⁵⁷ Propos de Monsieur Pelletier Valère, directeur et responsable du pôle foncier à l'EPFLO, entretien en visioconférence, 16 juin 2025.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ EPF Normandie, Webinaire « Connaitre les friches pour un développement territoriale sobre », 2 avril 2025.

Si les EPF restent alignés avec l'objectif du ZAN, il est important que ces derniers puissent identifier leurs leviers existants dans le cadre de leurs opérations de proto-renaturation sur les friches.

CHAPITRE 2 : DES LEVIERS A HAUT POTENTIEL POUR L'ACTION FONCIÈRE DES EPF DANS LA RENATURATION DES FRICHES

Pour qu'un EPF puisse mener à bien son intervention sur la friche à renaturer, il peut mobiliser certains outils d'accompagnement en amont (**Section 1**). Une fois qu'il a réalisé les travaux de proto-renaturation sur la friche, l'EPF a la possibilité de sécuriser contractuellement le site, notamment par le mécanisme de l'obligation réelle environnementale (**Section 2**).

Section 1 : Des outils d'accompagnement pour les EPF lors la planification et des études préalables visant à renaturer les friches

Dans cette partie il nous faut étudier les zones préférentielles de renaturation. Une ZPR constitue outil de planification intéressant pour un EPF. Elle est un atout en termes de stratégie et de maîtrise foncière dans le cadre d'une intervention sur une friche à renaturer (**Paragraphe 1**). De plus, en matière d'ingénierie écologique et d'études préalables, l'EPF peut être accompagné par le fonds vert « renaturation des villes et des villages » (**Paragraphe 2**).

1- Les zones préférentielles de renaturation pour faciliter l'intervention des EPF sur les friches renaturer

Ces zones préférentielles de renaturation sont issues de l'article 197 de la loi climat et résilience du 20 août 2021. Désignées dans certains documents d'urbanisme, ces zones ont vocation à transformer des sols artificialisés en sols non artificialisés. Elles précisent notamment les modalités de mise en œuvre des projets de désartificialisation et de renaturation dans les espaces concernés. Les ZPR peuvent être identifiées dans le DOO du SCOT¹⁶⁰ et dans les OAP au sein du PLU¹⁶¹. La particularité des ZPR, c'est qu'elles

¹⁶⁰ Article R.141-6 du code de l'urbanisme.

¹⁶¹ Article R.151-7 du code de l'urbanisme.

peuvent prioriser des secteurs pour la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale prévues à l'article L.163-1 du code de l'environnement, lorsque celles-ci ne peuvent pas être déployées prioritairement sur le site endommagé. En effet, l'article R. 163-1 A du code de l'environnement issu du décret du 21 novembre 2024 relatif à la restauration de la biodiversité, à la renaturation et à la compensation des atteintes à la biodiversité¹⁶², prévoit qu'en cas d'impossibilité de mise en œuvre des mesures de compensation sur le site, dans le respect du principe de proximité, elles sont réalisées prioritairement dans les zones préférentielles de renaturation dès lors qu'elles sont compatibles avec les orientations de renaturation de ces zones et que leurs conditions de mise en œuvre sont techniquement et économiquement acceptables. À défaut, les mesures de compensation sont mises en œuvre conformément aux autres dispositions de l'article L. 163-1 du CE.

Les dispositions relatives aux ZPR doivent donc être combinées avec le principe de proximité fonctionnelle.

Il convient de noter que la mise en œuvre des mesures de compensation au sein des ZPR est conditionnée par des considérations juridiques et technico-financières.

En premier lieu, les mesures compensatoires devront être compatibles avec les modalités de renaturation prévues pour ces zones (types de renaturation, implantation, etc...). En effet, le maître d'ouvrage ne peut pas choisir librement les mesures de compensation à mettre en œuvre. Il ne peut pas les moduler dans le seul but de les aligner avec les modalités inscrites dans les ZPR. Car les mesures compensatoires doivent être proportionnées à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet du maître d'ouvrage. Ces mesures doivent aussi être proportionnées à l'importance et à la nature des travaux dans le milieu naturel. En outre, ces mesures doivent atteindre un objectif d'équivalence écologique : les gains écologiques générés par les mesures de compensation devront être écologiquement équivalents aux pertes liées au projet du maître d'ouvrage¹⁶³. Il se peut donc qu'il y ait une incompatibilité entre les mesures de compensation auxquelles est tenu le maître d'ouvrage et les modalités prévues au sein des ZPR.

¹⁶² Décret n° 2024-1052 du 21 novembre 2024 relatif à la restauration de la biodiversité, à la renaturation et à la compensation des atteintes à la biodiversité.

¹⁶³ OFB, *Approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique : guide de mise en œuvre*, Commissariat général au développement durable, Cerema, mai 2021, p. 27-31.

En deuxième lieu, ces mesures devront être techniquement et économiquement acceptables. Par exemple, si on envisage une renaturation d'une friche polluée en guise de compensation, il faut pouvoir réaliser et financer tous les diagnostics et travaux nécessaires. Tout cela en respectant le principe de temporalité (le décalage temporel entre l'impact effectif et la mise en œuvre des mesures de compensation doit être nul ou minimal¹⁶⁴).

À l'instar des OAP "classiques", les ZPR peuvent appuyer les EPF lorsqu'ils interviennent sur les friches à renaturer. Lorsqu'une collectivité a identifié des ZPR, et les a intégrées dans des OAP « vertes », l'EPF peut alors calibrer sa stratégie foncière. Comme nous l'avons énoncé précédemment, les EPF doivent, entre autres, estimer les coûts d'acquisition, de dépollution, établir un plan de gestion et motiver l'exercice du droit de préemption (nous allons y revenir). Or, l'article R.151-7 du CU prévoit que ces OAP rattachées aux ZPR peuvent préciser les modalités de mise en œuvre des projets de désartificialisation et de renaturation dans les secteurs concernés. Elles peuvent alors définir les projets possibles au sein de ces zones, encadrer les démarches poursuivies pour améliorer la fonctionnalité des sols, définir le type de compensation au regard de la consommation d'ENAF dans le secteur, ou encore donner des lignes directrices sur la cohérence visuelle paysagère.

S'agissant de la maîtrise foncière, nous avons précédemment évoqué le droit de préemption ZAN instauré par le législateur. Or, il est possible de combiner les ZPR et le DPU "ZAN" . Selon l'article L.211-1-1 du CU, ce DPU peut être institué dans les zones présentant un fort potentiel en matière de renaturation. Ces secteurs peuvent notamment être des zones préférentielles pour la renaturation identifiées dans le schéma de cohérence territoriale. Il convient de préciser que le texte ne restreint pas cette possibilité aux seules ZPR identifiées dans les SCOT. Ces secteurs peuvent *"notamment"* comprendre les ZPR identifiées dans les SCOT, mais ils peuvent très bien viser les ZPR identifiées au sein des PLU. Si ce droit de préemption ZAN est délégué à un EPF, alors celui-ci sera en mesure de l'exercer afin d'acquérir les différentes friches à renaturer sur le territoire de la collectivité. La maîtrise foncière pourra ainsi être assurée au sein de ces ZPR. De plus, si les ZPR ont été intégrées dans les OAP, l'EPF pourra facilement motiver l'exercice du droit de préemption au titre de l'article L.211-1-1 du CU, notamment en soulignant les bienfaits du projet sur

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 29

l'environnement. On peut citer par exemple, l'amélioration des continuités écologiques, la réduction des îlots de chaleur, l'amélioration de la qualité de l'air ou encore la préservation de la biodiversité. On comprend donc que cette synergie entre les ZPR et le DPU ZAN est particulièrement intéressante pour les EPF. Leurs interventions pourront ainsi être appuyées mais également intensifiées.

Toutefois, à l'instar du droit de préemption ZAN, les ZPR sont encore très peu utilisées par les collectivités¹⁶⁵. Elles ne se sont pas encore appropriées l'outil. Cela s'explique en partie parce que la plupart n'ont pas encore d'approche concrète sur l'objectif ZAN. De plus, il peut être délicat pour les collectivités d'identifier des friches intéressantes en termes de renaturation ou de compensation environnementale. Il faut aussi pouvoir analyser les continuités écologiques et leurs obstacles, avoir un aperçu de la faune et de la flore des sites. Il faut également pouvoir connaître le niveau de pollution de ces friches. En effet, si le niveau de pollution est trop élevé, si le sol a définitivement perdu ses fonctionnalités écologiques, la renaturation ne sera pas possible. Il est donc important que les collectivités puissent se faire assister par les EPF et d'autres acteurs. En établissant des diagnostics foncier « ZAN » sur les territoires, les EPF pourront localiser des friches intéressantes en matière de renaturation et de compensation. C'est d'ailleurs une dynamique que l'on retrouve dans l'étude de l'EPF Lorraine et du CEREMA que nous avions cité.

Bien que ces ZPR soient encore très peu utilisées par les collectivités, on commence tout de même en voir. À titre d'illustration, dans le territoire du Havre, l'EPF Normandie a pu procéder à l'acquisition de certains espaces boisés situés en ZPR¹⁶⁶.

Avec les ZPR, tout l'enjeu pour les EPF et les collectivités sera d'identifier les friches dont la renaturation et la compensation permettront de générer des gains écologiques significatifs sur les territoires.

¹⁶⁵ Propos de Monsieur Jean-Baptiste Bisson, directeur général adjoint à l'EPFN, lors du séminaire « ZAN : bilan et perspectives », organisé par le GRIDAUH, tenu le 17 juin 2025 à l'Association des maires de France, Paris.

¹⁶⁶ *Ibid.*

Si une friche a pu être identifiée et qu'un projet de renaturation est initié, il faut pouvoir réaliser des études préalables. Aujourd'hui, le volet du fonds vert « renaturation des villes et villages » à vocation à soulager financièrement la collectivité et l'EPF lors de cette phase.

2- Le fonds vert « renaturation des villes et des villages » pour financer les études sur les friches à renaturer

Renaturer une friche exige des études et des diagnostics approfondis. Et cela a un certain coût. Il existe des aides régionales, européennes voir privées pour financer ces études. Mais nous nous concentrerons ici uniquement sur le fonds vert « renaturation des villes et villages » instauré par l'État.

À côté du volet pour l'aide au recyclage des friches, il existe un volet spécifique à la renaturation au sein du fonds vert. Ce volet permet de financer les études et l'ingénierie nécessaire à un projet de renaturation sur une friche.

Les EPF et les collectivités font naturellement partie des bénéficiaires de ce fonds.

Toutefois, il y a des conditions d'éligibilité. D'abord, le projet doit être situé au sein ou en continuité d'un espace urbanisé. Ce qui veut dire que les projets de renaturation envisagés sur des friches situées dans des ENAF sont exclues, à moins que ces espaces soient insérés dans l'enveloppe urbaine¹⁶⁷. Le fonds ne pourra pas financer une opération de simple mise en conformité à une obligation réglementaire, notamment celle ayant pour finalité la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale¹⁶⁸.

Aussi, les projets éligibles doivent contribuer à la renaturation des sols et des espaces urbains, à la présence de l'eau et des milieux aquatiques en ville, à la végétalisation des bâtiments et des équipements publics.

Quelques chiffres sur ce fonds :

En 2023, 1871 dossiers ont été déposés pour un montant d'aides demandées de 718 millions d'euros. Dans ces dossiers déposés, 840 ont été acceptés, cumulant un montant d'aide attribuée de 148 millions d'euros. En 2024, 1761 dossiers supplémentaires ont été déposés,

¹⁶⁷ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Fonds vert - Aides-Territoires - Financer des solutions d'adaptation au changement climatique fondées sur la renaturation des villes et des villages - Édition 2025.

¹⁶⁸ *Ibid.*

auxquels s'ajoutent 481 dossiers déposés en 2023 qui ont été basculés et instruits en 2024, pour un total de 600 millions d'euros demandés. Parmi ces dossiers, 963 ont été acceptés pour un total de 142,2 millions d'euros d'aide attribuée aux territoires¹⁶⁹.

À l'instar du volet « *recycler le foncier* » du fonds vert, l'EPF pourra monter le dossier de demande en tant que co-porteur. Par ailleurs, il convient de préciser que le fonds vert « *renaturation des villes et des villages* » est cumulable avec le fonds vert « *recycler le foncier* »¹⁷⁰. Ainsi, dans le cadre d'un projet de renaturation d'une friche, les études préalables pourront être financées par le premier volet et les travaux de renaturation pourront être financés par le second. Les subventions du fonds FEDER peuvent également s'y ajouter.

Nous avons étudié les principaux outils ayant vocation à soutenir les EPF lors de leurs opérations sur les friches à renaturer. Nous devons maintenant nous attarder sur le contrat ORE. Cet outil contractuel est particulièrement intéressant pour eux en sortie de portage.

Section 2 : Sécuriser un foncier en cours de renaturation : l'obligation réelle environnementale au service des EPF pour les friches à renaturer

Toute opération de renaturation ou de compensation environnementale doit s'inscrire dans un temps long. Nous sommes ici dans une logique long termiste. L'EPF qui procède à la proto-renaturation d'une friche intervient pour un résultat. En sortie de portage, l'aménageur et la collectivité devront poursuivre le processus de renaturation engagé par l'EPF. Ils devront analyser le sol et surveiller le comportement de la faune et de la flore, tout au long de la mise en œuvre des mesures de renaturation ou de compensation sur la friche.

L'enjeu pour l'EPF est de trouver le moyen de garantir la pérennité des mesures de renaturation ou de compensation du site après sa cession. Certes, il peut exister des clauses obligeant la collectivité à classer le terrain en zone N. Mais si on se concentre sur l'opération en cours, il doit y avoir un véritable suivi des mesures engagées. Il faut pouvoir disposer

¹⁶⁹ Gouvernement, Rapport annuel de performance - Programme 380, 2025.

¹⁷⁰ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Fonds vert - Aides-Territoires — Financer des solutions d'adaptation au changement climatique fondées sur la renaturation des villes et des villages - Édition 2025, *op.cit.*

d'outils juridiques concrets et contraignants. Le zonage a son importance mais ne suffit pas d'un point de vue opérationnel.

C'est pourquoi nous allons traiter d'un outil contractuel particulièrement intéressant pour les EPF : il s'agit de l'obligation réelle environnementale. Nous étudierons leur fonction et leur nature (**Paragraphe 1**), avant d'aborder leur utilité concrète dans le cadre des opérations de renaturation ou de compensations sur les friches (**Paragraphe 2**).

1- La fonction et la nature juridique de l'ORE

Les obligations réelles environnementales ont été instaurées à l'occasion de la loi sur la reconquête de la Biodiversité du 8 août 2016¹⁷¹. Ces ORE sont aujourd'hui régies par l'article L.132-3 du code de l'environnement : « *Les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques* ».

La conclusion d'une ORE est basée sur le volontarisme des propriétaires soucieux de protéger, rétablir la biodiversité et les fonctions écologiques sur leurs terrains. Un propriétaire est libre de consentir une ORE. Celui-ci peut être une personne physique ou une personne morale de droit public ou privé. En revanche, les cocontractants au contrat ORE sont limités par la loi. Les seuls pouvant conclure ces contrats ORE sont : les collectivités, les établissements publics et les personnes morales de droit privé agissant pour l'environnement¹⁷².

Les ORE peuvent être conclues pour une durée maximale de 99 ans. Elles ont donc vocation à durer dans le temps¹⁷³.

¹⁷¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

¹⁷² Article L.132-3 alinéa 1 du code de l'environnement.

¹⁷³ Article L.132-3 alinéa 3 du code de l'environnement.

Le contrat ORE peut également être utilisé à des fins de compensation environnementale, nous allons y revenir.

Ce contrat doit définir les engagements réciproques des parties. L'ensemble des engagements doit être cohérent avec la finalité de l'ORE (préserver, gérer, restaurer la biodiversité ou les fonctions écologiques du terrain). Ces engagements doivent aussi respecter d'autres règles de droit privé (si elles existent). Du côté du propriétaire, le contrat peut prévoir des obligations positives comme négatives. S'agissant des obligations négatives, on peut parfaitement prévoir que ce dernier aura l'interdiction d'artificialiser le terrain, de détruire ou remplacer certains éléments de la biodiversité. Pour les obligations positives, on peut l'obliger par exemple à replanter des arbres, rouvrir un terrain clôturé voire restaurer une mare¹⁷⁴.

Du côté du cocontractant, le contrat ORE peut prévoir que celui-ci devra se charger de l'inventaire et du suivi des éléments de biodiversité ou des fonctions écologiques présents sur le site, de conseiller le propriétaire sur les mesures à prendre, d'octroyer une contrepartie financière au propriétaire ou encore de réaliser certains travaux de génie écologique.

Très important s'agissant des formalités : la conclusion d'une ORE doit être établie en forme authentique. De plus, l'ORE doit être enregistrée au service de la publicité foncière. Toutefois, le contrat n'est pas passible des droits d'enregistrement et ne donne pas lieu à la perception de la taxe de la publicité foncière prévue aux articles 662 et 663 du CGI. Il ne donne pas lieu non plus au paiement de la contribution prévue à l'article 879 du même code.

L'avantage de l'ORE c'est sa grande souplesse. En effet, celle-ci est basée sur le principe de la liberté contractuelle. L'ORE peut être révisée et faire l'objet d'avenants. On peut prévoir aussi les conditions de résiliation du contrat.

Outre sa souplesse, le véritable atout de l'ORE réside dans son caractère réel. En effet, lorsque que l'ORE est conclue, elle est attachée au bien immobilier pour une durée déterminée (99 ans maximum). Que le bien soit cédé ou démembré, l'ORE demeure. Ce qui

¹⁷⁴ Ministère chargé de l'écologie, Guide pour les obligations réelles environnementales, version 2024, p. 18.

veut dire que les propriétaires ultérieurs devront respecter les engagements inscrits dans l'ORE. L'expropriation demeurant la seule exception à ce principe¹⁷⁵.

Ce qui nous conduit ici à étudier sa véritable nature. On peut en effet se demander si l'ORE constitue un droit réel comme une servitude par exemple. Comprendre sa nature juridique est important si l'on veut pouvoir être en mesure d'expliquer la façon dont les EPF pourraient intégrer les ORE dans leurs actes de cession.

La doctrine a pu hésiter entre diverses qualifications. On pouvait en effet envisager l'ORE comme une servitude, un droit réel de jouissance spéciale, ou encore comme une obligation *propter rem*. Nous pouvons d'ores et déjà souligner qu'une ORE n'est pas un droit personnel « classique ». La particularité de l'ORE est qu'elle est attachée au bien. Elle reste donc effective quel que soit le changement de propriétaire.

Le rapprochement de l'ORE avec la servitude semble aujourd'hui être écarté par la doctrine pour deux raisons simples. D'une part, la servitude impose l'existence de deux fonds distincts. Alors que l'ORE prévoit que le service rendu par le débiteur l'est au profit d'une personne, le créancier, et non d'un fonds dominant. D'autre part, il ne peut pas y avoir de servitude qui imposerait des obligations actives. C'est-à-dire des obligations de faire¹⁷⁶.

On pourrait également intuitivement rapprocher l'ORE d'un droit réel de jouissance spéciale. Ce DRJS est issu d'une création prétorienne¹⁷⁷. Il permet à un propriétaire de consentir un droit réel sur-mesure adapté à des usages spécifiques et spéciaux sur son bien. En effet, les droits réels nommés ne sont pas forcément adaptés à toutes les situations. Toutefois, ces DRJS ne peuvent pas être utilisés express pour contourner les règles des droits réels nommés. Le DRJS doit être impérativement délimité. En outre, ces droits ne peuvent pas être accordés à titre perpétuel. On commence aujourd'hui à s'intéresser de plus près au potentiel de ces DRJS en matière d'aménagement¹⁷⁸. Si nous revenons à notre comparaison, on comprend que la liberté contractuelle et le caractère réel constituent des traits

¹⁷⁵ Article L.222-2 du code de l'expropriation : « *L'ordonnance d'expropriation éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés* ».

¹⁷⁶ Rapport du 120e Congrès des notaires 2024, « L'obligation réelle environnementale, outil de compensation ». Dernière date de mise à jour le 31 janvier 2024.

¹⁷⁷ Cass. 3e civ., 31 oct. 2012, n° 11-16304, *Maison de poésie*.

¹⁷⁸ Paul Kerveno, *Application des droits réels de jouissance spéciale à la mutualisation du stationnement*, Mémoire de master, ESGT-CNAM - Ecole supérieure des géomètres et des topographes, 2021.

caractéristiques au DRJS et à l'ORE. Toutefois, les deux n'ont fondamentalement pas la même logique. En effet, un DRJS est avant tout un droit réel permissif. Il permet à son titulaire d'user ou de jouir du bien dans une certaine mesure. Or, l'ORE n'est pas permissive. Elle n'offre pas d'usage ou de jouissance sur le bien. Au contraire, l'ORE engage les deux parties au contrat par des obligations réciproques.

Aujourd'hui, la doctrine considère que l'ORE partage des caractéristiques de l'obligation *propter rem*. L'obligation réelle (*propter rem*) est une notion hybride entre droit personnel et droit réel. Ce type d'obligation se rapproche du droit personnel en ce qu'elle établit un lien de droit entre un créancier et un débiteur. Mais elle se rapproche aussi du droit réel. Car le débiteur d'une telle obligation, n'est pas débiteur en raison de sa personne, mais en raison du fait qu'il est propriétaire d'un bien immobilier, objet de l'obligation¹⁷⁹. L'obligation *propter rem* vise donc un statut particulier.

L'obligation réelle est souvent utilisée comme accessoire à une servitude. Dans ce cas de figure, elle constitue une créance pour le fonds dominant. Le créancier peut demander la réalisation d'une prestation pour optimiser l'exercice de la servitude (ex : l'obligation d'entretenir une allée pour une servitude de passage). D'une certaine façon, on peut considérer l'obligation *propter rem* comme l'inverse d'une sûreté réelle : ce n'est pas un droit réel accessoire à un droit personnel principal, mais un droit personnel (obligation) accessoire à un droit réel.

Comme obligation réelle, nous pouvons citer le cas de l'adhésion impérative du cahier des charges d'un lotissement, au moment de l'acquisition d'un lot. Certaines clauses de ce document contractuel ayant un caractère « *sui generis* » peuvent en réalité être rattachées aux obligations réelles : « *si les clauses contenues dans les cahiers des charges de lotissements laissent penser qu'il s'agit de servitudes réelles, il n'en demeure pas moins qu'une catégorie intermédiaire d'obligations personnelles emportant des prérogatives réelles pourrait également résulter de ces documents*

¹⁸⁰ ». Pour pouvons également prendre l'exemple de l'obligation de poursuivre l'exécution du contrat que constitue le règlement de copropriété.

¹⁷⁹ Rapport du 120e Congrès des notaires 2024, « L'obligation réelle environnementale, outil de compensation », *op.cit.*

¹⁸⁰ Vincent Richaud, *La nature juridique des clauses des cahiers des charges de lotissement*, Mémoire de master, Aix-Marseille Université — Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional (IUAR), 2016.

Cependant, il existe quelques réserves doctrinales pour qualifier l'ORE d'obligation *propter rem*. Le professeur Vincent Bonnet a pu émettre deux réserves à ce sujet. D'une part, il énonce qu'en l'état actuel du droit, la nature juridique des obligations *propter rem* n'a pas encore été clairement élucidée. D'autre part selon lui, les obligations réelles ne peuvent constituées que des accessoires aux droits réels. Or, l'obligation réelle environnementale est souscrite par le propriétaire à titre principal¹⁸¹. À ce propos, on peut toutefois observer que la jurisprudence a tendance à autonomiser la notion d'obligation *propter rem*¹⁸²¹⁸³. En effet, dans certaines décisions, l'obligation réelle est considérée comme étant une obligation réelle à part entière. Elle n'est pas considérée comme une obligation accessoire à une servitude ou à un autre droit réel.

En tout état de cause, même s'il existe encore un débat doctrinal à ce sujet, on peut tout de même rapprocher l'ORE de l'obligation *propter rem*. C'est la qualification qui semble la plus adéquate au regard de la théorie classique du droit des biens.

Selon le rapport du gouvernement relatif à la mise en œuvre des ORE, celles-ci sont assez peu utilisées aujourd'hui. Cela s'explique par le fait que les particuliers propriétaires ne disposent pas de l'expertise nécessaire pour identifier et évaluer les enjeux environnementaux associés à leurs biens immobiliers¹⁸⁴. Du côté des collectivités, de manière générale, elles n'ont pas la culture du contrat. Les dispositifs réglementaires sont toujours privilégiés par rapport aux outils contractuels.

Un bilan chiffré non exhaustif de ce rapport arrêté au 31 décembre 2019¹⁸⁵ :

On a pu dénombrer à cette date douze contrats signés en matière d'ORE patrimoniales pour une durée moyenne de 60 ans et pour une surface totale de 150 hectares. Aussi, 75% (9/12) des propriétaires sont des particuliers.

¹⁸¹ Vincent Bonnet, *La nature de l'obligation réelle environnementale* : Cah. CRIDON janv. 2020 n°spéciale, p. 10.

¹⁸² Cass 3e civ., 20 mai 2014 , n°13-11.801: « *Attendu, d'autre part, qu'ayant relevé que l'obligation de réparation et d'entretien contractée par la société civile immobilière Promidi ne constituait pas une obligation personnelle, mais une obligation réelle, attachée aux parcelles AX 164 et 167 (...) d'autre part qu'elle était distincte de la servitude de passage de la canalisation consentie par la société l'Orée du bois au profit du fonds de M. X..., la cour d'appel en a exactement déduit que la société civile immobilière Promidi devait procéder à la réfection complète et intégrale du réseau hydraulique* ».

¹⁸³ CA Lyon, 26 mai 2016, n°14/01620

¹⁸⁴ Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, Janvier 2021, p. 20.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 16-17.

Dans le cadre des opérations de compensation, 5 contrats ont été signés pour une durée moyenne d'environ 40 ans. Et 4 propriétaires sur 5 ayant signés ces contrats sont des communes. Ces ORE couvrent une superficie totale de 117 hectares pour une moyenne de 29,25 hectares.

Les EPF sont en phase de réflexion au sujet des ORE. Certains de ces établissements envisagent de recourir à cet outil¹⁸⁶.

À notre sens, les EPF ont tout intérêt à se saisir des ORE. En effet, ce contrat est pertinent pour sécuriser le foncier à renaturer. Que ça soit dans le cadre de la proto-renaturation de la friche en vue d'un projet environnemental, ou sa proto-renaturation à des fins de compensation. L'ORE peut être utilisée par les EPF pour garantir la pérennisation des mesures de renaturation ou de compensation après la cession du foncier à la collectivité ou à l'opérateur désigné par elle. C'est ce que nous allons voir dans cette dernière partie.

2- L'ORE conclue par l'EPF pour pérenniser les mesures de renaturation ou de compensation après la cession du foncier

D'abord, nous envisagerons la conclusion de ce contrat en tant qu'ORE patrimoniale dans le cadre d'un projet de renaturation d'une friche (a). Enfin, nous terminerons par l'étude de l'ORE utilisée à des fins de compensation (b).

a) La conclusion d'une ORE patrimoniale

L'ORE dite « patrimoniale » signifie simplement le cas où le propriétaire a décidé volontairement de conclure une ORE sur son terrain. Dans le cadre d'un projet de renaturation d'une friche conduit par les EPF et les collectivités, nous pouvons parler d'ORE patrimoniale.

Comme nous l'avons énoncé dans la première partie, les orientations d'un projet initié par une collectivité doivent répondre aux objectifs fixés par l'EPF dans son PPI. Certes, l'EPF intervient pour assister la collectivité. Mais de son côté, l'EPF a aussi des objectifs à atteindre. Le foncier acquis doit pouvoir servir à un projet répondant aux orientations de son

¹⁸⁶EPF Hauts-de-France, Programme pluriannuel d'intervention 2025-2029, *op. cit.*, p. 25 : « Des mécanismes de type ORE pourront être mobilisés et inscrits dans les actes de cession ».

PPI. Le projet de renaturation, tel qu'il résulte de la CIF, doit pouvoir être concrétisé par la collectivité.

Ce qui est délicat avec les projets de renaturation de friches, c'est qu'ils doivent nécessairement s'inscrire dans un temps long. Un temps souvent plus conséquent que les projets de reconversion de friche en vue d'opérations d'aménagement classiques. En effet, les arbres ne poussent pas en une année, la faune et la flore met également un certain temps à se développer. Il faut aussi du temps pour que le sol se régénère.

L'EPF qui procède à la proto-renaturation d'une friche intervient pour un résultat inscrit dans un temps long. En sortie de portage, l'aménageur et la collectivité doivent poursuivre le processus de renaturation engagé par l'EPF. Après la cession, il faut non seulement que l'EPF s'assure de la pérennisation des mesures et des travaux de renaturation sur la friche, mais il faut aussi que celui-ci ait la garantie que la collectivité ne mettra pas fin au projet, en stoppant le processus de renaturation. Les clauses anti-spéculatives et le zonage sont encore une fois des outils importants, mais ils ne suffisent pas. L'ORE pourrait alors constituer une véritable garantie pour l'EPF.

Lorsque l'EPF acquiert la friche et procède aux travaux de proto-renaturation, ce dernier pourrait parfaitement conclure une ORE en sortie de portage. En effet, la loi ne distingue pas les propriétaires pouvant conclure une ORE. Elle serait alors conclue et intégrée dans l'acte de cession afin de sécuriser le foncier à renaturer. Il faut rappeler que la sécurisation foncière fait partie du métier des EPF. À notre sens, il ne serait pas difficile pour un EPF de rédiger une ORE. En effet, l'EPF est bien l'un des premiers acteurs à diagnostiquer la friche ainsi que la faune et la flore présentes dans les lieux. C'est également l'EPF qui a connaissance de l'état du sol, des éléments de biodiversité à prendre en compte, des éventuelles mesures de compensations à envisager (*in situ*). Aussi, l'EPF connaît bien le projet de renaturation de la friche initié par la collectivité. En étant accompagné par un notaire, l'EPF a suffisamment de matière pour rédiger avec soin l'ORE ou la promesse d'ORE. Une bonne rédaction est importante car la description des éléments de biodiversité, les obligations positives et négatives, doivent être cohérentes avec la réalité de la friche à renaturer, mais également avec le projet de renaturation de la collectivité.

En face, le cocontractant à l'ORE pourrait très bien être une association pour la protection de l'environnement, un conservatoire d'espaces naturels, un parc national, ou encore l'office

français de la biodiversité. La proto-renaturation réalisée par l'EPF pourra constituer sa contrepartie au contrat ORE. En échange, le cocontractant pourra assister et guider l'EPF concernant les travaux de génie écologique et les inventaires faunes et flores à réaliser. Après la cession du foncier avec l'ORE grevée sur le terrain, la collectivité et l'aménageur devront poursuivre la renaturation de la friche, mais également les relations contractuelles avec le cocontractant à l'ORE. Ce dernier pourra les assister, les conseiller sur les mesures à prendre (comme il l'a fait avec l'EPF). Il pourra également réaliser certaines prestations (ex : travaux, diagnostics, prélèvements sur le site, surveillance).

Si jamais la renaturation est abandonnée ou prend une autre tournure, si la collectivité ou l'aménageur ne respectent pas leurs engagements, le cocontractant pourra alors engager la responsabilité contractuelle de ces derniers. C'est pourquoi ce contrat constitue une véritable garantie pour l'EPF.

Cependant conclure une ORE n'est pas un acte anodin. La CIF conclue entre l'EPF et la collectivité devra prévoir le recours à ce contrat.

La question qui reste en suspens : comment les EPF et les notaires pourraient intégrer les ORE dans les actes de cession ?

Nous avons dit que la nature juridique de l'ORE se rapproche le plus de l'obligation *propter rem*. Or, même si l'ORE est souscrite à titre principale sur l'unité foncière, les praticiens estiment que la meilleure option pour effectuer cette cession est de considérer l'ORE comme une obligation réelle accessoire¹⁸⁷. En effet, ces obligations réelles de base sont transmissibles en raison de la règle : « *accessorium sequitur principale* ». La charge réelle suit le fonds en quelque main qu'il passe. La transmission d'une obligation réelle environnementale se fait alors par le régime du droit réel principal. Et cela répond bien à une certaine logique. En effet, si en vertu de l'article L.132-3 du CE, les ORE sont soumises à la publicité foncière, elles sont de ce point de vue assimilées à la mutation ou constitution des droits réels immobiliers. Or, si le propriétaire n'a pas besoin de l'autorisation du créancier pour vendre, il n'a alors pas besoin de son autorisation pour être déchargé de ses obligations réelles pour l'avenir¹⁸⁸. Le risque que le cédant demeure solidairement responsable avec le cessionnaire est ainsi écarté, si l'ORE est cédée à titre accessoire à

¹⁸⁷ Frédéric Rouvrière, « *Le régime de transmission de l'obligation réelle environnementale* », Défrénois, la revue du notariat, 2021, 43, pp.14.

¹⁸⁸ *Ibid.*

l'occasion de la cession du foncier. En cas de difficulté, l'EPF pourra alors opposer au cocontractant la cession de son droit de propriété. Il pourra ainsi être libéré pour l'avenir. Dans l'hypothèse où il resterait des obligations à exécuter par l'EPF dans le cadre de l'ORE, le notaire pourrait envisager d'établir une cession de dettes sur la tête du nouveau propriétaire (aménageur, collectivité) avec libération du cédant (EPF). Le praticien pourrait aussi prévoir une contrepartie pour garantir l'équité de l'opération. Mais dans notre cas, l'application de la minoration foncière par l'EPF compenserait largement ses dettes (si elles existent). De plus, la CIF règle en général la question des reliquats.

L'EPFLO a récemment signé une ORE et a plusieurs projets de contrats ORE en cours : « *L'avantage de l'ORE, c'est qu'on peut sanctuariser sur le temps long l'aspect qualitatif et environnementale du site* ¹⁸⁹ ».

En définitive, les ORE patrimoniales sont tout à fait adaptées au rôle des EPF dans les projets de renaturation de friches. Cependant, affirmer que les ORE ne sont utiles qu'aux projets environnementaux initiés par les collectivités, c'est méconnaître leur portée. Les ORE peuvent aussi servir à des fins de compensation.

b) La conclusion d'une ORE de compensation environnementale

L'article L.132-3 du CE prévoit explicitement que les ORE peuvent servir à la mise en œuvre des mesures compensatoires. Dans notre cas, elles pourraient être mobilisées par les EPF lorsqu'ils mènent des opérations de proto-renaturation sur friches, en vue de faciliter la réalisation de mesures de compensation environnementale des acteurs concernées.

En effet, il n'est pas nécessaire que le débiteur de l'obligation de compensation ait la maîtrise foncière, pour qu'une ORE soit conclue avec un cocontractant, tel qu'un opérateur de compensation. Mais le montage sera ici complexe.

En tant normal, quand le maître d'ouvrage a la maîtrise foncière, celui-ci peut directement conclure un contrat ORE avec l'opérateur de compensation.

Mais s'il n'a pas la maîtrise foncière, deux contrats devront être conclus. Un premier contrat de compensation sera signé entre l'opérateur de compensation et le maître d'ouvrage. Et un

¹⁸⁹ Propos de Monsieur Pelletier Valère, directeur et responsable du pôle foncier à l'EPFLO, entretien en visioconférence, 16 juin 2025.

second contrat ORE entre l'opérateur et le propriétaire du terrain, support des mesures de compensation environnementale.

Le montage contractuel serait comme ceci :

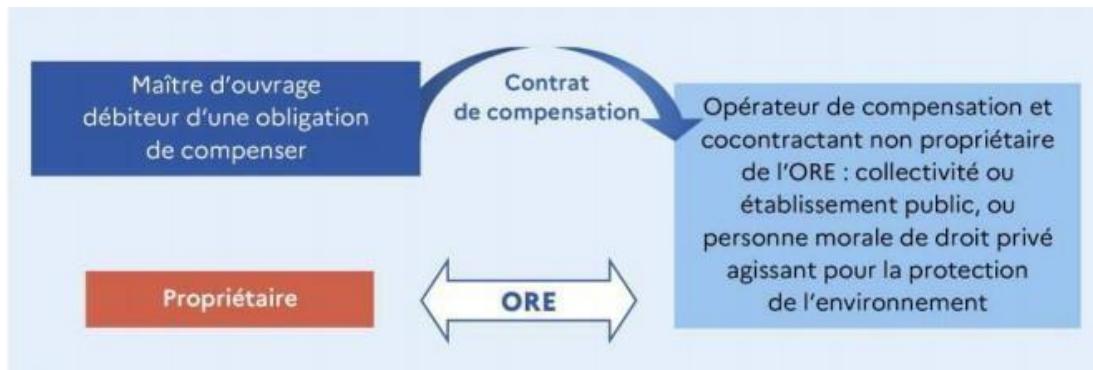


Figure 3 : Montage contractuel avec une ORE pour compensation. Reproduit à partir du « *guide pour les obligations réelles environnementales* », Ministère de l'écologie, 2024.

Dans notre cas, c'est l'EPF qui devra être le propriétaire du foncier. Il devra donc, au préalable, acquérir la friche à renaturer (par exemple située en ZPR). Dans un second temps, la collectivité ou le concessionnaire devra conclure un contrat de compensation avec un opérateur. Le maître d'ouvrage (collectivité, concessionnaire) devra respecter les règles de passation de la commande publique : « *Le maître d'ouvrage au sens du droit de l'environnement peut être un pouvoir adjudicateur. L'opérateur de compensation peut être un opérateur économique au sens du droit de la commande publique car il devrait intervenir sur un marché concurrentiel : celui de la réalisation de prestations de compensation*

¹⁹⁰ ». Aussi, précisons que même si les prestations réalisées par l'opérateur de compensation peuvent avoir une emprise au sol, le contrat de compensation reste un marché de service en principe¹⁹¹. Une fois l'opérateur de compensation désigné, l'EPF pourra alors conclure un contrat ORE avec celui-ci. Dans la même logique que le contrat d'ORE patrimoniale, les travaux de proto-renaturation réalisés par l'EPF pourront tout à fait

¹⁹⁰ Hoepffner, Hélène. « *La commande publique de compensation environnementale : un impensé de la loi Biodiversité* ». Droit et Ville, 2017/2 N° 84, 2017. p.243-267.

¹⁹¹ *Ibid.*

constituer sa contrepartie. Le cocontractant pourra par la suite se charger de la réalisation des mesures de compensation sur la friche.

Une question demeure : qu'adviendra-t-il du foncier qui a été le support des mesures de compensation ?

En effet, l'EPF qui est intervenue sur la friche pour faciliter la réalisation des mesures de compensation n'a pas vocation à garder ce foncier. Il y a toujours un garant pour le rachat du foncier désigné dans la CIF. D'une manière ou d'une autre, il devra être cédé. L'EPF pourrait conclure un bail de longue durée avec option d'achat au terme dudit bail. Si la nature du site le permet, il peut être envisageable pour l'EPF de signer une bail rural environnementale (BRE) avec un agriculteur par exemple¹⁹². Les recettes perçues viendraient en déduction du prix de revient lors de la cession du foncier.

Au vu de la complexité d'une telle opération et du nombre d'acteurs possibles, la CIF, ainsi que les autres actes (ORE, contrat de compensation, protocoles d'accord, BRE), devront être soigneusement rédigés pour qu'il n'y ait pas d'incohérences et de discordances. Dans le contrat ORE, il devra être indiqué que l'opérateur de compensation et l'EPF interviennent pour le compte du maître d'ouvrage. Il pourra être utile d'inclure l'opérateur de compensation dans la CIF en procédant à un avenant.

Les avantages de l'ORE sont nombreux en matière de compensation. D'abord, le contrat ORE permet d'aller au-delà de la durée prévue pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. L'ORE peut en effet être conclue pour une durée maximum de 99 ans. C'est d'ailleurs tout l'intérêt de l'ORE en matière de compensation : « *Pour qu'une ORE soit vraiment intéressante en matière de compensation, il faudrait idéalement qu'elle aille au-delà, dans ses prescriptions temporelles, de ce qui figure classiquement dans les arrêtés d'autorisation sur ces longues durées¹⁹³* ». De plus, le contrat ORE permet de maintenir les mesures compensatoires sur la friche dans le temps, quel que soit le changement de propriétaire. Alors que si un contrat de compensation est signé seul, cette convention sera généralement caduque en cas de changement de propriétaire. Enfin, les ORE peuvent jouer un rôle déterminant lorsque l'autorité environnementale instruit le dossier. En effet, la

¹⁹² Article L.411-27 du code rural et de la pêche maritime.

¹⁹³ Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, *op.cit.*, p. 25.

maîtrise foncière et la pérennité des mesures de compensation dans le temps sont deux éléments majeurs qui conditionnent fortement l'avis de l'autorité environnementale¹⁹⁴.

En définitive, le recours au mécanisme de l'ORE est certes pertinent dans les projets de renaturation et les opérations de compensation sur les friches, mais cet outil devra être utilisé avec parcimonie et clairvoyance. L'EPF et la collectivité devront analyser les opportunités et les conséquences possibles à la conclusion de ces contrats.

¹⁹⁴ Oeuvrer pour l'immobilier durable (OID), Décryptage — La compensation écologique : état des lieux et actualités, octobre 2023, p. 4 : https://resources.taloen.fr/resources/documents/3210_231020_Decryptage_compensation_ecologique.pdf

CONCLUSION

La reconquête des friches ne pourra pas se faire sans le soutien des EPF. Ces établissements démontrent qu'ils sont capables de renforcer leurs compétences tout en acquérant des nouvelles. Un EPF constituera toujours une valeur sûre pour la collectivité lorsque celle-ci envisage un projet d'aménagement sur une friche.

Nous avons pu voir à travers cette étude que les interventions des EPF sur les friches s'inscrivaient toujours dans un processus opérationnel. Cela leur permet d'avoir une action foncière maîtrisée et adaptée aux besoins des collectivités, tout en tenant en compte des difficultés inhérentes aux friches.

Les EPF sont aujourd'hui accompagnés par les pouvoirs publics, sensibles à la question de la revalorisation des friches. Certains outils novateurs à leur disposition ne sont certes pas encore véritablement mobilisés, du fait de leur récente apparition dans le paysage juridique. Mais il ne demeure pas moins que les EPF les ont bien identifiés. Certains étudient et expérimentent déjà ces outils pour leurs opérations.

On a pu observer également que les EPF restent alignés sur les grands enjeux contemporains, même lorsque certains d'entre eux sont remis en cause. En effet, le ZAN issu de la loi climat et résilience est aujourd'hui remis en question. Pourtant, nous l'avons bien vu, cela ne les empêche pas de maintenir leur trajectoire au regard de cet objectif. Le développement des EPF dans la revalorisation des friches, que ce soit au travers du recyclage ou de la renaturation de celles-ci, reste en constante progression, quelles que soient les péripéties législatives existantes.

Par leur engagement et les leviers existants à leur disposition, ils contribueront efficacement à l'aménagement durable des territoires. Mais il sera toujours nécessaire de leur fournir les outils adéquats pour qu'ils puissent avancer dans cette trajectoire. Les collectivités elles-mêmes devront toujours fournir aux EPF les instruments réglementaires. Un EPF et une collectivité sont en réalité interdépendants. Tous les deux sont co-porteurs du projet sur la friche. La collectivité doit donner à EPF la définition précise du projet, mais également lui déléguer tous les outils réglementaires nécessaires à la bonne conduite du portage. De son côté, l'EPF doit offrir son expertise foncière à la collectivité, ses moyens techniques et

financiers. Ce n'est que par ce soutien mutuel que des projets prometteurs issus des friches pourront voir le jour et ainsi œuvrer pour la revalorisation durable des territoires.

Aujourd'hui, certains plaident pour la création d'un régime du proto-aménagement¹⁹⁵ au sein du code de l'urbanisme. En effet, même si nous avons pu retracer tout le cadre opérationnel des EPF touchant au proto-aménagement et à la proto-renaturation, il est vrai qu'aucun régime juridique n'est véritablement dédié à la phase intermédiaire entre l'acquisition et la réalisation d'un projet d'aménagement ou de renaturation. Pourtant, ce régime pourrait faciliter les opérations de reconversion de friches, notamment en simplifiant les procédures d'évaluations environnementales lors des travaux bien spécifiques des EPF.

Il serait alors opportun de poursuivre l'étude en examinant cette possibilité et en relevant ses avantages et ses inconvénients pour les interventions des EPF sur les friches.

¹⁹⁵ Livret des propositions du 120e congrès des notaires - 12 propositions présentées lors du 120e Congrès des notaires de France sur le thème : « *Vers un urbanisme durable* » à Bordeaux, septembre 2024.

ANNEXE

EPFL et biodiversité

Commune et nom du site	Propriétaire	Superficie (ha)
❶ Description du site		
Le site comporte-t-il les éléments suivants :		
<input type="checkbox"/> Cours d'eau, berges, forêts riveraines, zones humides, mares <input type="checkbox"/> Forêts, bois, bosquets, haies <input type="checkbox"/> Zones buissonnantes <input type="checkbox"/> Zones herbacées (« Prairies ») <input type="checkbox"/> Bâtiments inoccupés accessibles de l'extérieur (fenêtres, toiture, ...) <input type="checkbox"/> Souterrains, tunnels <input type="checkbox"/> Dalles, surfaces rocheuses de grande dimension		
En gras : ces milieux abritent presque toujours des espèces protégées. Les autres milieux peuvent en abriter → pré-diagnostic écologique à conduire.		
❷ Environnement du site		
Le site présente-t-il les caractéristiques suivantes :		
<input type="checkbox"/> Proximité d'un réservoir de biodiversité (moins de 1 km du site) <input type="checkbox"/> Proximité d'un corridor écologique d'importance régionale (moins de 1 km du site) <input type="checkbox"/> Le site est en relation avec les milieux naturels avoisinants : continuité des zones boisées, des prairies, des berges de cours d'eau, ...		
La dynamique de consommation de milieux naturels dans le secteur présente les caractéristiques suivantes :		
<input type="checkbox"/> Elle est forte à l'échelle de la commune (tension sur le foncier, l'habitat, le tertiaire, ...) <input type="checkbox"/> Elle est forte dans le secteur (communes avoisinantes, EPCI) <input type="checkbox"/> Les milieux consommés correspondent à un ou plusieurs des éléments cochés en ❶		
<i>Le nombre de cases cochées en ❶ et ❷ peut témoigner d'un potentiel du site en termes de compensation écologique. Toutefois dans tous les cas une analyse détaillée par un écologue sera nécessaire.</i>		
❸ Zonage des espaces et évitement		
La loi impose au maximum d'éviter les impacts environnementaux. Appréhender les espaces aussi en amont que possible y contribue, et contribue à réduire fortement les coûts (compensations). Cartographier au moins sommairement et dès que possible :		
<input type="checkbox"/> Partie du site qui n'a pas vocation à être aménagée à terme (talus, zone naturelle, berges, forte valeur environnementale, ...) <input type="checkbox"/> Partie du site à potentiel de compensation (optionnel) <input type="checkbox"/> Partie du site à vocation indécise <input type="checkbox"/> Partie du site qui sera très probablement aménagée <ul style="list-style-type: none">○ Au sein de cet espace, y a-t-il des éléments à valeur paysagère ou environnementale pressentie comme forte (arbres adultes, bosquets, zones humides, mares, etc.) ?○ Si oui, mener dès que possible une réflexion sur la possibilité de les préserver. Dans certains cas, ces éléments peuvent constituer des éléments forts de l'aménagement lui-même.		

● Perspectives de travaux de dépollution, mise en sécurité, démolition, etc.

Le site nécessitera-t-il dans les années à venir des travaux de ce type impactant les milieux cochés en ● ?

- ➔ Si oui, il y a présomption d'impact sur les spécimens ou habitats d'espèces protégées. Cette présomption est très forte si les milieux en gris sont concernés.
 - En amont des travaux (si possible 2 ans) contacter DREAL et/ou DDT pour évaluation des enjeux
 - Mandater un écologue pour un inventaire 4 ou 5 saisons et si nécessaire mener les procédures relatives aux espèces protégées
- ➔ Si non, le pré-diagnostic permet d'apprécier les enjeux.

● Réflexion sur la gestion transitoire

Si des travaux générant une surface nue importante sont prévus (démolition, ...), il faut dès maintenant s'interroger sur la gestion transitoire de cet espace.

- Libre évolution → en général le développement de la végétation va constituer un milieu attractif pour la faune en moins de 10 ans, milieu qui risque de constituer un piège écologique et générer in fine un impact et des démarches longues et coûteuses au moment de l'aménagement
- Gestion transitoire en prairie ou par fauche sommaire : favorable à la biodiversité « ordinaire », valeur paysagère et meilleure réversibilité.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX :

CORNU Gérard, Vocabulaire juridique, 12 ème édition, Paris, PUF, 2018.

AUBY (J.B), PERINET-MARQUET (H.), NOGUELLOU (R.), Droit de l'urbanisme et de la construction, 13e édition., Paris, LGDJ, coll. Précis Domat, Droit privé, 2025.

OUVRAGES SPÉCIALISÉS :

ARISTOTE, *Le Mouvement des animaux - Suivi de La Locomotion des animaux*, traduction, introduction et notes par Pierre-Marie Morel, Paris, Flammarion, coll. « GF », 2013.

Larrère Catherine et Raphael, *Penser et agir avec la nature : Une enquête philosophique*, La Découverte, 2015.

ARTICLES ET CHRONIQUES DE DROIT PUBLIC :

Hoepffner, Hélène, « *La commande publique de compensation environnementale : un impensé de la loi Biodiversité* ». Droit et Ville, 2017/2 N° 84, 2017. p.243-267.

Marie Soazic, « *Exercice par un établissement public foncier du droit de préemption délégué* », AJDA 2011. p. 576.

Marie Soazic, « *L'établissement public foncier entre l'Etat et les collectivités territoriales* », RDI, 2012, p.68.

Revert Michael « *L'exercice diligent du droit de préemption par le directeur d'un établissement public foncier*, RDI 2018. p. 412.

Tessier Valentine, *Expropriation et préemption — L'acquisition de terrains pollués*, La Gazette des communes (analyse juridique), 10 octobre 2015.

ARTICLES ET CHRONIQUES DE DROIT PRIVÉ :

Bonnet Vincent, *La nature de l'obligation réelle environnementale* : Cah. CRIDON . janv. 2020 n°spéciale.

Bricker Guillaume, « *Le portage immobilier : pour une maîtrise foncière sans risque* », Gazette du Palais, n°07, 20 février 2018.

Mekki Mustapha, « *Les virtualités environnementales du droit réel de jouissance spéciale* », Revue des contrats, mars 2014, n°110c3, p. 105.

Rouvrière Frédérique, « *Le régime de transmission de l'obligation réelle environnementale* », Défrénois, la revue du notariat, 2021, 43, pp.14.

MÉMOIRES :

Kerveno Paul , *Application des droits réels de jouissance spéciale à la mutualisation du stationnement*, Mémoire de master, ESGT-CNAM - Ecole supérieure des géomètres et des topographes, 2021.

Richard Vincent, *La nature juridique des clauses des cahiers des charges de lotissement*, Mémoire de master, Aix-Marseille Université — Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional (IUAR), 2016.

PROJET ET PROPOSITIONS DE LOI :

Projet de loi de simplification de la vie économique, modifié par l'Assemblée nationale, n° 758.

Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, n° 124.

Proposition de loi pour réussir la transition foncière, n° 1513.

RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS :

Assemblée nationale, Rapport d'information n°3811 sur la revalorisation des friches industrielles, commerciales et administratives, 27 janvier 2021.

Assemblée Nationale, Rapport d'information n°1270 sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols, 9 avril 2025.

CGEDD, Rapport n°010379-01, Pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles, Mai 2016.

Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), Avis n° 2020-02 du 17 janvier 2020 relatif à la nouvelle norme 24 sur les opérations de portage foncier, Recueil des normes comptables pour les établissements publics.

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

Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Etablissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPF PACA), exercice 2016 et suivants, rapport d'observations définitives.

Gouvernement, Rapport au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, Janvier 2021.

Gouvernement, Rapport annuel de performance - Programme 380, 2025.

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Guide pour les obligations réelles environnementales, version 2024.

Ministère de la Transition écologiques et de la Cohésion des territoires, *Fonds vert - Aides-territoires* - Edition 2025.

QE n° 1407, M. Théo Bernhardt à Mme la ministre chargée du partenariat des territoires, JOAN (29 oct. 2024), p 5726 ; rép. : JOAN (13 mai 2025), p. 3413.

Sénat, Rapport n°700 sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols, 8 septembre 2020.

Sénat, Rapport n°415 de la commission spéciale sur la proposition de loi visant à faciliter la mise en oeuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au coeur des territoires , 8 mars 2023.

Sénat, Rapport d'information n°835 sur les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement, 5 juillet 2023.

DOCUMENTS PRATIQUES :

EPF de Bretagne, Programme pluriannuel d'intervention 2021-2025.

EPF Hauts-de-France, Programme pluriannuel d'intervention 2025-2029.

EPFIF, Programme pluriannuel d'intervention 2021-2025.

EPFLO, Programme pluriannuel d'intervention 2024-2028.

EPF de Lorraine, Guide prix de cession et de la TVA immobilière, Conseil d'administration, 23 février 2016.

EPFNA, Programme pluriannuel d'intervention 2023-2027.

Réseau national des EPF d'État, rapport d'activité des EPF d'Etat en 2023.

ARTICLES ET ÉTUDES SPÉCIALISÉS :

ADEME, Bénéfriches — *Outil d'aides à la reconversion des friches*.

Lien : <https://benefriches.ademe.fr/>

ADEME, *Mutafriches - l'outil qui révèle le potentiel des friches*, Août 2024.

Lien : <https://infos.ademe.fr/urbanisme-territoires-sols/2024/mutafriches-loutil-qui-revele-le-potentiel-des-friches/>

CEREMA, *Le fonds de minoration foncière d'établissement publics fonciers (EPF), Outils de l'aménagement*, 9 septembre 2017.

Lien : <https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/fonds-minoration-fonciere-detablissements-publics-fonciers-epf>

CEREMA, *Maitriser l'impact économique du foncier — Agir sur la valeur du foncier : la stratégie foncière et le plan local d'urbanisme*, septembre 2023

Lien : <https://outil2amenagement.cerema.fr/ressources/guides-fiches/maitriser-l-impact-economique-du-foncier-la-strategie-fonciere-et-plan>

CEREMA, « *Prise en compte de la biodiversité dans les friches : une étude avec l'Etablissement public foncier de Lorraine* », actualité publiée le 16 octobre 2020, site web du Cerema

Lien : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/prise-compte-biodiversite-friches-etude-etablissement-public>

Comby. J, « *Les deux approches de l'évaluation foncière* » Cité territoire et gouvernance 2008.

Lien : https://www.citego.org/bdf_fiche-document-1113_fr.html

Comby. J, « *Baux à tout faire* », adapté d'un article publié dans *Études foncière*, janvier 2010.

Lien : www.comby-foncier.com.

Comby. J, « *Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales* » (Actualisation en 2009 d'un texte initialement destiné à une brochure de grande diffusion de la DRE de Lyon).

Lien : www.comby-foncier.com

Janin C., Andres L., « *Les friches ? : espaces en marge ou marges de manœuvre pour l'aménagement des territoires ?* », *Annales de géographie*, 2008, p. 62-81.

LIFTI, *Guide pratique de la reconversion des friches*, Edition 2022.

OFB, *Approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique : guide de mise en oeuvre*, Commissariat général au développement durable, Portail Technique , mai 2021.

Lien : <https://professionnels.ofb.fr/fr/doc/approche-standardisee-dimensionnement-compensation-ecologique-guide-mise-en-oeuvre>

Œuvrer pour l'immobilier durable (OID), Décryptage — La compensation écologique : état des lieux et actualités, octobre 2023.

Rapport du 120e Congrès des notaires 2024, « *L'obligation réelle environnementale, outil de compensation* ». Dernière date de mise à jour le 31 janvier 2024.

Livret des propositions du 120e congrès des notaires - 12 propositions présentées lors du 120e Congrès des notaires de France sur le thème : « *Vers un urbanisme durable* » à Bordeaux, septembre 2024.

Lien : <https://presse.notaires.fr/livret-des-12-propositions-du-120e-congres-des-notaires-de-france/>

Schwarz Kelly, Fonds européen de développement régional (FEDER), Fiches thématiques de l'Union européenne, Parlement européen, avril 2025.

JURISPRUDENCE DE L'UNION EUROPÉENE :

Cour de justice de l'Union européenne

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

JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE :

Conseil d'Etat

CE, 1ère et 6ème sous-sections réunies, 20/11/2009, n° 316732.

CE, 29 mars 2010, n°318886, *Communauté de communes de Fécamp.*

CE 1er juin 2018, n°415978.

CE, 9ème chambre, 18 avril 2023, n°468094.

CE, 6e-5e ch., 30 avr. 2024, n°465919.

A. Nicolas, conclusions. sous CE, 30 avr. 2024, n° 465919.

Tribunal administratif

TA de Bordeaux, 1 Juillet 2024 n° 2300117.

JURISPRUDENCE JUDICIAIRE :

Cour de cassation

Cass 3e civ. 9 déc. 1986, AJPI 1987, p. 686.

Cass 3e civ. 17 juill. 1997, AJDI 1997, 1084.

Cass. 3e civ., 31 oct. 2012, n° 11-16304, *Maison de poésie*.

Cass 3e civ., 20 mai 2014, n° 13-11.801.

Cour d'appel

CA Lyon, 26 mai 2016, n° 14/01620.

CA Paris, Pôle 4 - ch. 7, 20 déc. 2018, n° 17/1479.

ARTICLES SUR LE WEB :

ACTEE, « Projet de Loi Finances 2025 : *quels financements pour la transition énergétique des collectivités ?* », 28 février 2025.

EPF de Bretagne, *Renaturation et espaces naturels* — Malansac (56), site web.

Lien : <https://www.epfbretagne.fr/experimentations/renaturation-et-espaces-naturels/>

EPFGE, *Observatoires des friches en Lorraine*, site web consulté le 24 juin 2025.

Lien : https://www.epfge.fr/observatoire_friches_lorraine/

Groupe ECT, « *Planter une forêt urbaine sur une friche industrielle (Lens Van-Pelt)* », site web du groupe ECT.

Lien : <https://www.groupe-ect.com/realisations/lens-foret-urbaine/>

LIFTI, « *Le Géostandard Fiches : une nouvelle référence pour échanger les données sur les friches* », publié le 1er mars 2023.

Lien : <https://lifti.org/le-geostandard-friches-une-nouvelle-reference-pour-echanger-les-donnees-sur-les-friches/>

Région Normandie, *Reconversion d'espaces d'activités ou industriels en friches*, mis à jour le 1er avril 2025.

Lien : <https://www.normandie.fr/reconversion-despaces-dactivites-ou-industriels-en-friche>

SÉMINAIRE :

GRIDAUH, Séminaire « *ZAN : bilan et perspectives* », tenu le 17 juin 2025 à l'Association des maires de France, Paris.

ENTRETIENS :

Monsieur Marzabal Loic, chef de projet foncier à l'EPFIF, entretien en visioconférence, 27 juin 2025.

Monsieur Pelletier Valère, directeur et responsable du pole foncier à l'EPFLO, entretien en visioconférence, 16 juin 2025.

WEBINAIRES :

EPF Normandie, Webinaire : « *Renaturer, pourquoi, comment ? L'appui de l'EPF en Normandie* », 18 avril 2024

Lien : <http://www.epf-normandie.fr/Actualites/A-la-Une/Les-archives/Webinaire-du-18-avril-2024-Renaturer-pourquoi-comment-L-appui-de-l-EPF-en-Normandie>

EPF Normandie, Webinaire : « *Connaitre les friches pour un développement territoriale sobre* », 2 avril 2025.

Lien : <http://www.epf-normandie.fr/Mediatheque/Webinaire/2025-04-02-WEBINAIRE-CONNAITRE-LES-FRICHES-POUR-UN-DVPT-TERRITORIAL-SOBRE>

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	6
TITRE 1 : UN CADRE OPÉRATIONNEL ESSENTIEL À L'ACTION FONCIÈRE DES EPF DANS LES PROJETS DE RECONVERSION DE FRICHES.....	11
CHAPITRE 1 : UNE PHASE DE CONCEPTION CLÉ POUR L'INTERVENTION DES EPF DANS LES PROJETS DE RECONVERSION DE FRICHES	11
Section 1 : L'identification préalable des friches présentant des opportunités foncières	11
1- Critères de qualification d'une friche	12
2- Ressources importantes des EPF pour le recensement et l'analyse des friches	14
Section 2 : La planification urbaine et les accords contractuels structurant l'intervention des EPF sur les friches	18
1- Éléments du plan local d'urbanisme en appui aux stratégies foncières des EPF dans la reconversion des friches.....	19
2- La convention d'intervention foncière fixant les modalités du portage foncier....	22
CHAPITRE 2 : DES DISPOSITIFS JURIDIQUES ET FINANCIERS ASSURANT LA BONNE CONDUITE DES OPÉRATIONS DE PORTAGE MENÉES SUR FRICHES PAR LES EPF.....	27
Section 1 : Un arsenal d'instruments réglementaires à disposition des EPF pour la mise en portage et le traitement des friches	27
1- Des outils de maîtrise foncière mobilisables par les EPF	28
2- Une procédure du tiers demandeurs adaptée aux EPF pour la prise en charge des friches industrielles et sites pollués (ICPE)	34
Section 2 : La nécessité de réduire le prix de revient du portage dans les projets de reconversion de friches : des outils juridico-financiers à déployer	39
1- Aides financières et pratique contractuelle pour couvrir les coûts liés au portage	39
2- Des procédés de sortie de portage prévus par les EPF pour des cessions foncières optimisées	44
TITRE 2 : L'ENGAGEMENT ET LES MOYENS D'ACTIONS PROMETTEURS DES EPF POUR LA RENATURATION DES FRICHES.....	49

CHAPITRE 1 : UNE DYNAMIQUE POSITIVE DES EPF EN FAVEUR DE LA RENATURATION DES FRICHES, MALGRÉ UN OBJECTIF ZAN CONTROVERSE	49
Section 1 : Les EPF compétents et impliqués pour renaturer les friches	49
1- La compétence des EPF en matière de renaturation reconnue par le législateur	49
2- Les EPF au cœur des enjeux de la renaturation des friches	51
Section 2 : Vers une troisième loi ZAN favorable ou défavorable à l'action foncière des EPF dans la revalorisation des friches ?	56
1- Un objectif ZAN actuel difficilement atteignable	57
2- Analyse des apport et des freins à l'action foncière des EPF dans la revalorisation des friches, au regard des différents scénarios législatifs possibles touchant au ZAN ..	59
CHAPITRE 2 : DES LEVIERS A HAUT POTENTIEL POUR L'ACTION FONCIÈRE DES EPF DANS LA RENATURATION DES FRICHES	63
Section 1 : Des outils d'accompagnement pour les EPF lors la planification et des études préalables visant à renaturer les friches	63
1- Les zones préférentielles de renaturation pour faciliter l'intervention des EPF sur les friches renaturer	63
2- Le fonds vert « renaturation des villes et des villages » pour financer les études sur les friches à renaturer	67
Section 2 : Sécuriser un foncier en cours de renaturation : l'obligation réelle environnementale au service des EPF pour les friches à renaturer	68
1- La fonction et la nature juridique de l'ORE	69
2- L'ORE conclue par l'EPF pour pérenniser les mesures de renaturation ou de compensation après la cession du foncier	74
CONCLUSION	81
ANNEXE	83
BIBLIOGRAPHIE	85
TABLE DES MATIÈRES	95

