



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE**

**ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER
DE HAUTE-SAVOIE**

(Département de la Haute-Savoie)

Exercices 2012 à 2018

Observations définitives
délibérées le 11 mai 2020

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1 PRESENTATION DE L'ORGANISME.....	6
2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION INTERNE	8
2.1 Les statuts et le fonctionnement des instances de gouvernance.....	8
2.1.1- L'assemblée générale.....	8
2.1.2- Le conseil d'administration et son bureau	10
2.1.3- Les pouvoirs du directeur.....	12
2.1.4- La prévention des conflits d'intérêt	13
2.2 L'organisation interne.....	13
2.2.1- L'organigramme et les outils de gestion	13
2.2.2- La construction du siège social	15
2.2.3- La commande publique.....	17
2.3 Conclusion intermédiaire.....	17
3 LES ACTIVITES FONCIERES.....	18
3.1 Données générales et chiffres clés.....	18
3.2 La gestion des acquisitions et cessions foncières	20
3.3 Les priorités et le bilan des programmes pluriannuels d'intervention.....	21
3.3.1- L'évolution de la programmation	22
3.3.2- L'exécution des programmes pluriannuels	23
3.3.3- L'évolution des conditions de portage.....	24
3.3.4- L'évaluation des programmes pluriannuels	25
3.4 L'évolution des modalités d'intervention	26
3.4.1- Le développement de l'aménagement sous maîtrise d'ouvrage de l'EPF74	26
3.4.2- L'engagement en faveur des formules de démembrement de la propriété : l'incitation à la conclusion de baux de longue durée	27
3.4.3- La création du GIP Foncière de Haute-Savoie.....	30
3.5 La gestion locative	33
3.6 Conclusion intermédiaire.....	34
4 LA FIABILITE DES COMPTES.....	34
4.1 Le cadre applicable aux EPFL	34
4.2 L'information budgétaire et financière	35
4.2.1- L'adoption et la communication des budgets et des comptes	35
4.2.2- Les annexes budgétaires	35
4.3 Les opérations comptables	36
4.3.1- Les provisions	36
4.3.2- La comptabilité d'engagement et les opérations de fin d'exercice	37
4.3.3- Le suivi du patrimoine et des stocks	38
4.4 Conclusion intermédiaire.....	38
5 GESTION ET ANALYSE FINANCIERES.....	38
5.1 L'évolution de l'épargne brute	38
5.2 L'évolution des produits de gestion.....	39
5.2.1- Les produits issus des activités de portage foncier	39
5.2.2- La taxe spéciale d'équipement et le produit du prélèvement SRU	40
5.2.3- Les autres recettes d'exploitation.....	40
5.3 L'évolution des dépenses de gestion.....	41
5.3.1- Les charges de portage foncier.....	41
5.3.2- Les charges de structure.....	42
5.4 Le financement des investissements	42
5.5 L'encours de la dette et la capacité de désendettement.....	43
5.6 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie nette	44
5.7 L'utilisation de la taxe spéciale d'équipement	45
5.8 La stratégie et la prospective financières.....	46

	5.9 Conclusion intermédiaire.....	47
6	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</u>	<u>47</u>
	6.1 Le cadre général de la gestion du personnel et le règlement de gestion.....	47
	6.2 L'évolution de la masse salariale et des effectifs.....	48
	6.3 Le régime des rémunérations	49
	6.4 Les avancements	49
	6.4.1- Les modalités de mise en œuvre	49
	6.4.2- L'évolution de la rémunération du directeur.....	50
	6.5 Les compensations au gel de la valeur du point en 2018.....	50
	6.6 Les dispositifs de rémunération indirecte.....	51
	6.6.1- L'intéressement.....	51
	6.6.2- Les prêts pour acquisition de véhicules	51
	6.6.3- Les autres avantages	52
	6.7 Le temps de travail	52
	6.8 Les frais de mission et de déplacements	53
	6.9 Conclusion intermédiaire.....	53
7	<u>ANNEXES.....</u>	<u>54</u>
	7.1 ANNEXE 1 : Couverture du territoire par les établissements publics fonciers....	54
	7.2 ANNEXE 2 : Données financières comparatives des EPFL.....	55
	7.3 ANNEXE 3 : Composition de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'EPF 74	56
	7.4 ANNEXE 4 : Conditions de portage foncier par l'EPF 74	57
	7.5 ANNEXE 5 : Principes et schéma d'écritures comptables pour les opérations de portage foncier des EPFL	59
	7.6 ANNEXE 6 : Retraitements pour l'analyse financière.....	63
	7.7 ANNEXE 7 : Modèle financier de montée en charge d'un EPFL	65

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public foncier local de Haute-Savoie (EPF74) pour les exercices 2012 à 2019. Le contrôle est intervenu avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 24 mars 2020 et l'impact de la crise n'a par conséquent pas été examiné.

Créé en 2003, l'EPF74 couvre 254 communes et 720 333 habitants. Son objet exclusif est de réaliser, pour le compte des communes et intercommunalités membres, des acquisitions foncières et immobilières en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'opérations d'aménagement. Son périmètre a augmenté rapidement depuis 2012, notamment sous l'effet de la recomposition de la carte intercommunale en 2017. Avec 147 M€ de stock de terrains en portage fin 2019, contre 66,5 M€ fin 2012, il s'agit d'un des EPFL les plus importants au niveau national. L'EPF74 a ainsi procédé à 174,5 M€ d'acquisitions foncières entre 2012 et 2019, et possédait fin 2018 un peu plus de 300 biens fonciers ou immobiliers. Cependant, ces interventions ne font pas l'objet d'une évaluation opérationnelle, permettant d'apprécier l'impact des portages fonciers réalisés sur la création de logements ou l'accueil d'activités économiques.

La gestion des acquisitions et cessions foncières est bien encadrée par les programmes pluriannuels d'intervention et le règlement intérieur votés par les élus. Elle est réalisée avec un respect rigoureux des règles ainsi définies. Les prix des transactions foncières sont transparents et permettent d'éviter toute spéculation foncière sur les biens en portage. Concernant la gouvernance de l'EPF74, les prérogatives exercées par le directeur ont excédé ses pouvoirs légaux et statutaires, notamment en matière de gestion des ressources humaines et de gestion des achats, alors que le conseil d'administration devrait être l'organe décisionnaire de principe de l'établissement. Les effectifs ont crû rapidement, au rythme de l'augmentation des portages fonciers gérés, passant de six à 14 salariés depuis 2012. Cependant, l'organisation de l'établissement demeure fragile, faute de procédures internes et d'outils de gestion suffisamment structurés. Bien que l'établissement ait engagé plusieurs démarches afin de consolider son organisation, une réflexion des instances dirigeantes devra être engagée sur les possibilités de mutualisation des fonctions support.

Malgré l'augmentation rapide des acquisitions foncières, l'EPF74 dispose aujourd'hui d'une situation financière satisfaisante, avec une progression de l'épargne brute et un bon niveau de capacité de désendettement (3,3 années en 2019). Des points de vigilance demeurent cependant pour l'avenir. La progression des charges de structure de l'établissement (+ 19 % par an en moyenne) a été nettement plus rapide que celle du stock géré. Le niveau de trésorerie est faible, et soutenu par des tirages sur ligne de trésorerie non-soldés à la fin de l'exercice. Enfin, si la progression de la masse salariale a été contenue depuis 2012, avec l'arrivée de salariés jeunes, l'établissement a développé une politique salariale favorable et doit désormais veiller à une plus grande maîtrise.

D'autre part, l'EPFL a fait le choix d'inciter ses membres à recourir aux solutions de dissociation de la propriété du foncier et du bâti, impliquant le développement des baux de longue durée et un allongement des durées de portage susceptible de réduire de manière importante les ressources annuelles et la rotation des stocks. De la même manière, l'EPFL a impulsé la création en 2019 du GIP La Foncière de Haute-Savoie, agréé comme organisme de foncier solidaire. Ces orientations témoignent d'une volonté d'innovation, par le recours à des formules juridiques encouragées par les pouvoirs publics. Cependant, l'impact financier et les risques juridiques et opérationnels induits pour l'EPF74 par ces décisions ont été insuffisamment évalués. Les équilibres financiers futurs, évalués sur la base d'analyses antérieures à la crise sanitaire, sont incertains. La communication régulière au conseil d'administration de la prospective financière actualisée est donc nécessaire afin de suivre l'impact de l'allongement des durées de portage acté dans le programme pluriannuel d'intervention.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : engager la consolidation de l'organisation interne, et notamment envisager la mutualisation des fonctions support.

Recommandation n° 2 : mettre en œuvre un suivi des opérations réalisées sur les biens en portage afin d'évaluer les résultats de l'établissement.

Recommandation n° 3 : actualiser annuellement la provision relative au risque financier induit par les emprunts toxiques, calculée conformément aux préconisations de la DGFIP.

Recommandation n° 4 : mettre à jour et porter régulièrement à connaissance du conseil d'administration la prospective financière, afin de suivre l'impact de l'allongement des durées de portage actées dans le PPI et de la crise sanitaire.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public foncier de Haute-Savoie, pour les exercices 2012 à 2019, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes. Le contrôle est intervenu avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 24 mars 2020 et l'impact de la crise n'a par conséquent pas été examiné.

Le contrôle a été engagé par lettre du 4 mai 2018 adressée à M. Philippe VANSTEENKISTE, directeur général de l'établissement depuis 2004.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ gouvernance : composition et fonctionnement des instances ;
- ♦ situation financière et fiabilité des comptes ;
- ♦ organisation et gestion interne (gestion des ressources humaines, commande publique, gestion locative) ;
- ♦ gestion des portages fonciers.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 4 octobre 2019 avec M. Philippe VANSTEENKISTE.

Lors de sa séance du 9 décembre 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 7 janvier 2020 à M. VANSTEENKISTE, ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 11 mai 2020, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1 PRESENTATION DE L'ORGANISME

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL), régis par le code de l'urbanisme, ont été créés par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. La loi « solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000 a assoupli leurs conditions de création et de fonctionnement, et a ainsi marqué le début de leur développement.

Établissements publics industriels et commerciaux, les EPFL sont créés par arrêté préfectoral sur initiative des EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat. Ils ont pour mission exclusive de réaliser, pour le compte de leurs membres, des acquisitions foncières et immobilières en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'opérations d'aménagement. Ils peuvent agir par voie d'expropriation, et exercer, par délégation de leurs membres, les droits de préemption et de priorité.

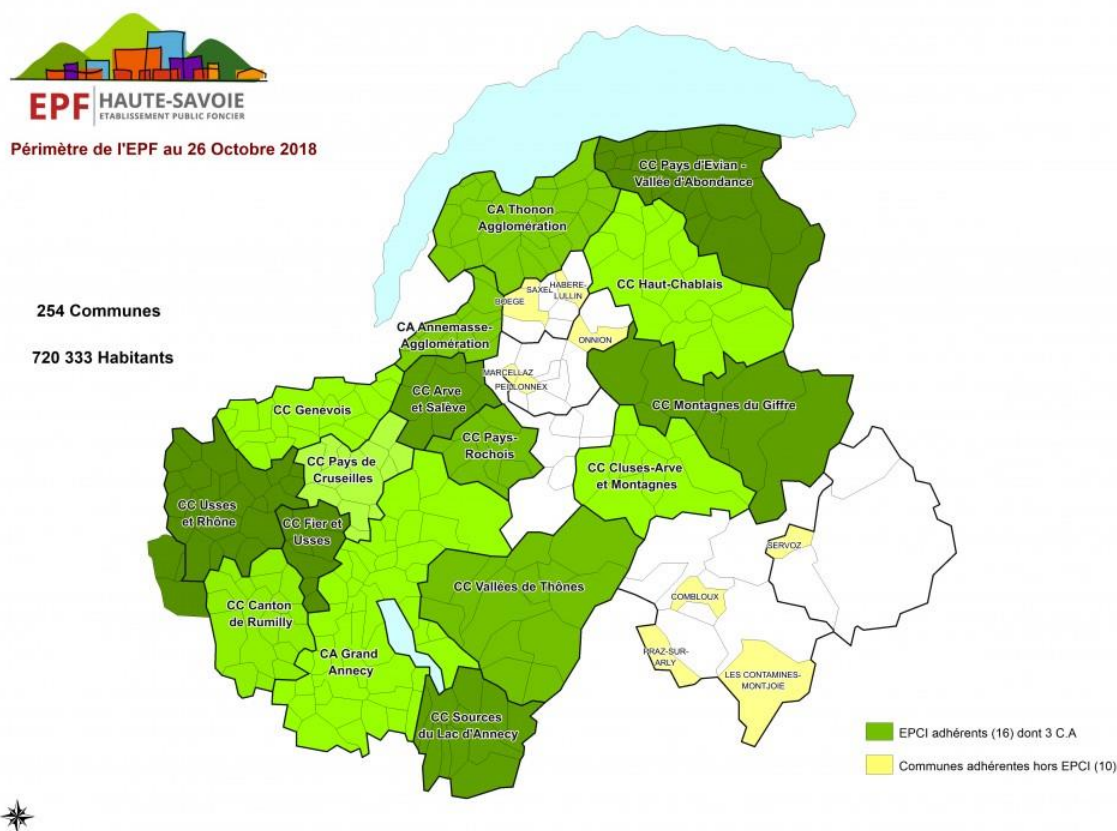
Pour leur financement, ils peuvent prélever la taxe spéciale d'équipement, définie à l'article 1607 bis du code général des impôts. Le produit de cette taxe est voté annuellement par l'assemblée générale de l'établissement public, dans la limite de 20 € par habitant.

Les EPFL ont été créés pour répondre à la difficulté rencontrée par les collectivités pour constituer des réserves foncières en raison de l'importance de la mobilisation des ressources budgétaires qu'elles nécessitent. Ils disposent de ressources financières permettant de supporter des actions de portage foncier long et d'une technicité spécifique permettant aux collectivités d'améliorer leurs capacités de négociation foncière, au profit des politiques d'habitat et d'aménagement du territoire.

Il existait, fin 2019, 24 établissements publics fonciers locaux dont les périmètres couvrent des territoires pouvant parfois atteindre la quasi-totalité d'un département (voir carte en annexe 1).

Dans ce contexte, l'EPF74 a été créé par arrêté préfectoral du 23 décembre 2003, sur un périmètre couvrant alors 64 communes et 130 000 habitants.

Figure 1 : Périmètre de l'EPF74



Source : rapport d'activité EPF 74

Au 1^{er} janvier 2012, du fait des nouvelles adhésions de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'EPF74 couvrait 193 communes et 408 000 habitants. Son périmètre a crû rapidement en 2017, notamment sous l'effet de la recomposition de la carte intercommunale en Haute-Savoie, avec l'adhésion des communautés d'agglomération d'Annecy et de Thonon-les-Bains, et de la communauté de communes du Pays d'Evian et de la Vallée d'Abondance, EPCI créés ou étendus au 1^{er} janvier 2017.

Ainsi, au 31 décembre 2018, l'EPF74 couvrait 254 communes (sur les 281 que compte le département de Haute-Savoie) et 720 333 habitants. Seules les communautés de communes de la Vallée verte, des Quatre rivières, de Faucigny-Glières, du Pays du Mont-Blanc et de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc ne sont pas adhérentes. Dix communes membres de ces intercommunalités adhèrent individuellement à l'EPFL. La région Auvergne-Rhône-Alpes et le département de la Haute-Savoie sont également membres de l'établissement public.

L'EPF 74 est l'un des plus anciens EPFL et, avec 135 M€ de stock de terrains en portage fin 2018, le troisième plus important en termes de volumes gérés (voir données comparatives en annexe 2). Il ne perçoit pas de contribution budgétaire de ses membres, et se finance principalement par le produit de la taxe spéciale d'équipement, par les honoraires de portage facturés aux collectivités, et par emprunt.

Ses priorités et volumes financiers d'intervention sont définis dans un programme quadriennal. L'EPF a ainsi réalisé 73 M€ d'acquisitions foncières dans le cadre de son programme pluriannuel d'intervention (PPI) 2009-2013, et 100 M€ d'acquisitions au titre du PPI 2014-2018. L'établissement a adopté un nouveau programme pluriannuel qui fixe un objectif de 150 M€ d'acquisitions foncières sur la période 2019-2023. Il a en outre impulsé la création, approuvée par arrêté préfectoral du 16 avril 2019, d'un groupement d'intérêt public dénommé Foncière de Haute-Savoie afin de gérer à long terme le patrimoine foncier de ses membres.

Conformément aux dispositions du code de l'urbanisme, l'ordonnateur de l'établissement est le directeur, M. Philippe VANSTEENKISTE, en fonction depuis mai 2004. M. Jean-Claude MARTIN, président de la communauté de communes du Pays d'Alby, a été président du conseil d'administration jusqu'en décembre 2016. Depuis cette date, la présidence est exercée par M. Christian DUPESSEY, président de la communauté d'agglomération Annemasse – Les Voirons.

2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION INTERNE

2.1 Les statuts et le fonctionnement des instances de gouvernance

La gouvernance de l'EPFL est organisée par les statuts et le règlement intérieur de l'établissement, adoptés par l'assemblée générale. Elle est régie par les dispositions du code de l'urbanisme¹, qui laissent une latitude importante à chaque établissement.

2.1.1- L'assemblée générale

2.1.1.1 La composition

Les statuts de l'EPF74 fixent les règles de représentation des membres à l'assemblée générale. Ils prévoient que le nombre de sièges pour chaque EPCI membre dépend de sa population (de trois délégués jusqu'à 10 000 habitants à sept délégués pour 80 000 habitants, puis un délégué supplémentaire par tranche de 20 000 habitants supplémentaires). La région Auvergne-Rhône-Alpes et le département de la Haute-Savoie sont représentés respectivement par six et un délégué (voir tableau de composition de l'assemblée générale en annexe 3).

L'article 8 des statuts prévoit que les chambres consulaires peuvent, si elles le demandent, devenir membres associés de l'EPFL, et disposer de deux délégués à l'assemblée générale. La chambre d'agriculture et la chambre des métiers sont ainsi effectivement représentées à l'assemblée générale, conformément à cette disposition. En revanche, la chambre interdépartementale des notaires, qui n'est pas une chambre consulaire, dispose d'un représentant à l'assemblée générale, ce qui n'est pas prévu par les statuts.

Jusqu'en décembre 2019, les statuts de l'EPFL indiquaient que « *toute commune peut demander son adhésion à l'établissement public foncier si elle n'est pas membre d'un EPCI adhérent à l'EPF* », en contradiction avec les dispositions de l'article L. 324-2 du code de

¹ Articles L. 324-1 à L. 324-10 et articles R. 324-1 à R. 324-5.

l'urbanisme. Ce dernier fixe les conditions d'adhésion des communes aux établissements publics fonciers locaux : jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, seules les communes non membres d'un établissement public de coopération intercommunale doté de la compétence en matière de programme local de l'habitat pouvaient adhérer à un établissement public foncier local. Depuis lors, l'adhésion des communes à un établissement public foncier local est réservé aux communes qui ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre.

Cette ouverture excessive de l'EPF74 à l'adhésion individuelle des communes a été, sur la période examinée, un sujet récurrent de contentieux avec les services préfectoraux. Ainsi, suite à un déferé préfectoral, le tribunal administratif de Grenoble, dans un jugement confirmé en appel², a annulé en 2017 l'adhésion individuelle à l'EPF 74 d'une commune membre d'un EPCI. Malgré les décisions de justice et la position constante du préfet, l'EPFL a maintenu dans ses statuts la possibilité d'adhésion individuelle de communes membres d'EPCI à fiscalité propre, en contradiction avec les textes applicables, et a continué d'accepter l'adhésion de nouvelles communes³.

En outre, les dispositions des statuts de l'EPF74 visant à assurer la représentation des communes adhérant de manière individuelle ne sont pas appliquées de manière satisfaisante : afin de respecter l'article L. 324-3 du code de l'urbanisme qui dispose que « *chaque membre de l'établissement public foncier est représenté dans une assemblée générale* », les statuts prévoient que les délégués des communes adhérant individuellement sont réunis dans une assemblée spéciale qui élit des délégués à l'assemblée générale.

Cette assemblée spéciale fonctionne mal. Depuis 2017, elle s'est réunie sans atteindre le quorum à cinq reprises, et n'a ainsi pas été en mesure de renouveler ses représentants à l'assemblée générale. En conséquence, l'assemblée générale de l'établissement est, depuis cette date, composée de manière non-conforme aux statuts.

Afin de se mettre en conformité avec le code de l'urbanisme, l'assemblée générale de l'EPFL a adopté en décembre 2019 une modification des statuts, qui réservent désormais l'adhésion, concernant le bloc communal, aux seuls EPCI à fiscalité propre. Cependant, cette régularisation est pour le moment uniquement formelle, puisque dix communes membres d'EPCI sont toujours adhérentes à l'EPFL, et que les statuts modifiés prévoient toujours le dispositif d'assemblée spéciale pour assurer leur représentation.

La chambre invite donc l'EPFL à rechercher une clarification de cette situation avec les EPCI regroupant les communes encore adhérentes⁴, afin de mettre fin à l'adhésion individuelle irrégulière des communes et de supprimer l'assemblée spéciale.

2.1.1.2 Les attributions et le fonctionnement

La fréquence des réunions de l'assemblée générale est satisfaisante, avec deux séances annuelles et un quorum systématiquement atteint.

Le code de l'urbanisme fixe les attributions minimales de l'assemblée générale :

- ♦ élection du conseil d'administration ;
- ♦ modification des statuts de l'établissement ;
- ♦ vote du produit annuel de la taxe spéciale d'équipement.

² CAA Lyon, 4 juin 2019.

³ Par exemple, délibération de l'assemblée générale du 14 décembre 2018 acceptant l'adhésion de la commune de Boège, membre de la communauté de communes de la Vallée verte.

⁴ Servoz, Saxel, Habère-Lullin, Combloux, Boège, Les Contamines-Montjoie, Praz-sur-Arly, Marcellaz, Onnion, Peillonex.

Les statuts de l'EPFL respectent ces dispositions et prévoient en outre que sont portées à connaissance de l'assemblée générale, les délibérations du conseil d'administration concernant :

- ♦ le programme pluriannuel d'intervention ;
- ♦ le budget primitif ;
- ♦ les nouvelles adhésions, l'assemblée générale validant le périmètre de l'établissement au vu des décisions du conseil d'administration.

Dans la pratique, sont en outre systématiquement présentés à l'assemblée générale le compte administratif, la liste des acquisitions validées chaque semestre par le conseil d'administration ainsi qu'une synthèse des cessions réalisées, et des sujets d'information et d'actualité divers.

Si la pratique de l'EPFL montre un souci d'information de l'assemblée générale, il en résulte cependant une répartition des rôles peu lisible avec le conseil d'administration. En effet, la distinction, dans les ordres du jour de l'assemblée générale, entre les sujets soumis à délibération et les sujets présentés pour information n'est pas claire. Ainsi, l'assemblée générale délibère sur des sujets relevant, en application du code de l'urbanisme et des statuts, des attributions du conseil d'administration, qui se prononce lui-même au préalable : c'est le cas de l'adoption et de la modification du programme pluriannuel d'intervention, et de la révision du règlement intérieur.

En réponse aux observations de la chambre au stade provisoire, l'EPFL a indiqué ne pas souhaiter modifier ses statuts, mais veiller désormais à un strict respect des attributions respectives de l'assemblée générale et du conseil d'administration telles que prévues par ces derniers.

2.1.2- Le conseil d'administration et son bureau

Le conseil d'administration, élu par l'assemblée générale, est composé de 27 membres (voir tableau de composition du conseil d'administration en annexe 3). Chaque EPCI est représenté par un administrateur, auquel s'ajoute un administrateur par tranche de 30 000 habitants. Le département de la Haute-Savoie et la région Auvergne-Rhône-Alpes disposent chacun d'un siège.

Les statuts précisent que l'assemblée spéciale doit être représentée au conseil d'administration dans les mêmes conditions que les EPCI. Cependant, depuis 2017, le représentant au conseil d'administration de l'assemblée spéciale n'a pu être élu, faute de participation des membres de cette dernière à l'assemblée générale.

L'article 11 des statuts prévoit que le conseil d'administration se réunit au moins quatre fois par an. Ces dispositions sont respectées, puisque au cours de la période sous-revue, le conseil d'administration s'est réuni chaque année à six reprises, avec un quorum régulièrement atteint.

Les attributions du conseil d'administration, qui « *règle par ses délibérations les affaires de l'établissement* », comprennent en premier lieu celles prescrites par l'article L. 324-5 du code de l'urbanisme :

- ♦ vote du programme pluriannuel d'intervention ;
- ♦ vote du budget prévisionnel, autorisation des emprunts, approbation des comptes et affectation du résultat ;
- ♦ élection, en son sein, du président et des vice-présidents ;
- ♦ nomination et fin de fonctions du directeur, sur proposition du président.

Les statuts attribuent en outre au conseil d'administration les pouvoirs suivants :

- ♦ autorisation des acquisitions proposées à l'EPF par ses membres, ainsi que leur cession ;

- ♦ modification du règlement intérieur ;
- ♦ détermination du nombre de vice-présidents ;
- ♦ approbation des nouvelles adhésions ;
- ♦ exercice du droit de préemption et de priorité.

Les statuts prévoient l'existence d'un bureau, composé du président, des vice-présidents et du directeur. Dans la pratique, le bureau se réunit une fois tous les quinze jours et est un lieu d'échanges entre le directeur et les élus sur la préparation des ordres du jour du conseil d'administration et la gestion de l'établissement. Aucun ordre du jour, ni compte-rendu des réunions du bureau ne sont établis.

Suite à la recommandation de la chambre au stade provisoire, l'EPFL a modifié ses statuts en décembre 2019 afin de mettre en conformité les dispositions relatives au bureau avec le code de l'urbanisme. En effet, jusqu'à cette date, les statuts de l'EPFL prévoyaient la possibilité pour le conseil d'administration de déléguer au bureau une partie de ses attributions, alors que le code de l'urbanisme, depuis 2011⁵, interdit une telle délégation. Les statuts disposent désormais que « *le bureau est un organe consultatif de préparation des décisions du conseil d'administration* », en cohérence avec les dispositions réglementaires et la pratique de l'établissement.

Le nombre de vice-présidents, initialement de deux, a été porté à quatre par délibération du conseil d'administration de septembre 2017, permettant la représentation au bureau des nouvelles communautés d'agglomération d'Annecy et de Thonon-les-Bains. Hormis la participation au bureau, les fonctions des vice-présidents ne sont pas définies, aucun d'entre eux ne bénéficiant de délégation du président, possibilité ouverte par l'article 15 des statuts.

Les fonctions de président et de vice-présidents sont indemnisées, aux termes d'une délibération de septembre 2014 du conseil d'administration, à hauteur de 484,50 € bruts mensuels pour le président et 129,20 € bruts mensuels pour les vice-présidents⁶. Aucun texte ne prévoit ou n'interdit la possibilité de versement d'une indemnité aux représentants des collectivités au conseil d'administration d'un établissement public foncier local⁷.

L'EPFL prend en outre directement en charge les frais de déplacement du président et des vice-présidents hors du département. Le procès-verbal du conseil d'administration de janvier 2017 retrace l'explication du directeur selon laquelle « *les indemnités couvrent la prise en charge des déplacements intra départementaux nécessaires à leur fonction, les déplacements au-delà de la Haute-Savoie étant pris directement en charge par l'établissement* ». Cependant, aucune disposition des statuts ou du règlement intérieur ne prévoyait cette prise en charge.

Suite aux observations de la chambre au stade provisoire, le conseil d'administration a, par délibération du 7 février 2020, modifié le règlement intérieur, ajoutant un article qui précise que « *les membres du bureau sont indemnisés des déplacements infra-départementaux nécessaires à leurs fonctions. Une délibération à cet effet est prise chaque début de mandature. Les déplacements au-delà du département sont pris en charge directement par l'établissement* ». L'EPFL a ainsi effectivement formalisé ses pratiques.

Ces frais de déplacement, d'un montant de 7 666 € de 2012 à 2017, ont principalement concerné la participation aux congrès de l'association nationale des EPFL. Ces dépenses constituent des frais de mission des élus et devraient donc relever d'une nature comptable spécifique (compte 653 – indemnités représentatives de frais des membres du conseil

⁵ Le décret du 20 juin 2011 relatif aux établissements publics fonciers locaux, qui a abrogé les dispositions relatives à l'existence d'un bureau auquel le conseil d'administration pourrait déléguer des attributions.

⁶ Valeurs 2017.

⁷ Cf. question parlementaire de M. Thierry REPENTIN, restée sans réponse / QE n° 12933, JO Sénat du 21 août 2014.

d'administration) mais ne sont pas identifiées dans les comptes de l'EPF74. En effet, elles sont regroupées avec les frais de mission des salariés de l'établissement, ce qui nuit à leur traçabilité, bien que les montants en jeu soient faibles.

2.1.3- Les pouvoirs du directeur

Le directeur est l'ordonnateur de l'établissement, conformément à l'article L. 324-6 du code de l'urbanisme, qui dispose : *« le directeur est ordonnateur des dépenses et des recettes. Il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il passe des contrats et signe tous les actes pris au nom de l'établissement. Il prépare et exécute les décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration. Il recrute le personnel et a autorité sur lui. Il peut déléguer sa signature »*.

L'article R. 324-2 ajoute que *« le conseil d'administration peut déléguer au directeur, dans les conditions qu'il détermine, ses pouvoirs de décision, à l'exception de ceux prévus aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 324-5⁸. Le directeur peut à ce titre être chargé d'exercer au nom de l'établissement les droits de préemption dont l'établissement est délégataire ou titulaire. Il rend compte de cet exercice au conseil d'administration à chacune de ses réunions »*.

Les statuts de l'EPF74 reprennent, dans leur article 16 relatif aux fonctions du directeur, ces dispositions légales et règlementaires. En outre, le conseil d'administration, par délibération de septembre 2011, a délégué au directeur l'exercice du droit de préemption et de priorité.

Cependant, les pouvoirs du directeur sont, dans les faits, beaucoup plus larges. En effet, toutes les attributions qui ne sont pas expressément dévolues à l'assemblée générale ou au conseil d'administration sont en pratique exercées par le directeur. Or les statuts de l'établissement sont muets sur la répartition des rôles sur certaines fonctions importantes de gestion, notamment les ressources humaines et les achats.

Ainsi, en matière de gestion des ressources humaines, le conseil d'administration intervient exclusivement pour voter chaque année la progression du point d'indice servant de base au calcul des rémunérations des agents. En revanche, le règlement de gestion du personnel, qui fixe notamment les grilles indiciaires des agents et le temps de travail dans l'établissement, a été modifié à plusieurs reprises sur la période examinée par simple arrêté du directeur. Ce dernier décide également seul des créations de postes, ou de la mise en place de dispositifs de rémunération indirecte (prévoyance, tickets restaurant notamment).

De même, aucune disposition des statuts ne concerne la fonction « achats ». Ainsi, l'ensemble des marchés de l'établissement sont attribués par le seul directeur, sans que le conseil d'administration se soit prononcé sur les procédures internes d'achat, ni soit destinataire de la liste annuelle des marchés attribués.

Ce fonctionnement laisse au directeur un pouvoir allant bien au-delà de ses missions statutaires, et ne permet pas une information suffisante du conseil d'administration, auquel aucun compte rendu de ces décisions n'est présenté.

La chambre rappelle que le conseil d'administration est l'organe de décision de principe de l'établissement, conformément à l'article L. 324-5 du code de l'urbanisme, qui dispose que *« le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. »* Le conseil d'administration a donc vocation à prendre toutes les décisions intéressant la vie de l'établissement, sous réserve des compétences expressément attribuées par les textes à

⁸ L'article L. 324-5 du code de l'urbanisme détermine les prérogatives du conseil d'administration. Conformément au code de l'urbanisme, le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions au directeur, à l'exception de l'adoption du PPI, du vote du budget et de l'approbation des comptes, et de la nomination et de la révocation du directeur.

l'assemblée générale ou au directeur, et des compétences qu'il décide de déléguer, par une délibération formelle, au directeur, conformément à l'article R. 324-2 du code de l'urbanisme.

Suite aux recommandations de la chambre au stade provisoire, les statuts de l'établissement modifiés en décembre 2019 précisent désormais que le conseil d'administration « *peut déléguer au directeur, dans les conditions qu'il détermine, ses pouvoirs de décision à l'exception de ceux prévus aux 1°, 2° et 3° de l'article L.324-5 du code de l'urbanisme* ». L'EPF 74 a en outre adopté de nouvelles délibérations en matière de commande publique et de gestion des ressources humaines afin d'encadrer davantage les attributions du directeur.

2.1.4- La prévention des conflits d'intérêt

L'article R. 324-3 du code de l'urbanisme dispose que « *les membres, titulaires ou suppléants, de l'assemblée générale et du conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt, occuper aucune fonction dans les entreprises privées traitant avec l'établissement public foncier ou assurer des prestations pour ces entreprises. Ils ne peuvent, en aucun cas, prêter leur concours, à titre onéreux, à l'établissement* ».

Malgré le caractère sensible de ses activités et le fait que le tableau des professions des élus, transmis incomplet à la chambre, montre que certains membres de l'assemblée générale exercent des professions pouvant être en lien avec l'activité foncière (administrateur de biens, directeur d'agence de travaux, chargés d'opération d'habitat), l'EPFL n'a pas mis en œuvre de dispositifs internes ou de règles spécifiques en vue d'informer les élus de ces dispositions et, plus généralement, afin de prévenir des situations de conflit d'intérêt.

Bien que la chambre n'ait pas relevé de telles situations, elle appelle l'EPF74 à mettre en place un dispositif spécifique d'information et de prévention. En réponse à cette recommandation, l'établissement a procédé en février dernier à une modification de son règlement intérieur, afin d'y intégrer les dispositions du code de l'urbanisme, de mettre en place un questionnaire à remplir par les élus en début de mandature, assorti d'une attestation sur l'honneur, recensant leurs professions et fonctions, et de souligner l'obligation pour eux de signaler à l'EPF toute situation potentielle de conflit d'intérêt. Pour que ce dispositif soit un outil de prévention efficace, la chambre souligne la nécessité de sensibiliser les membres des instances de gouvernance sur la mise à jour du questionnaire en cas de changement de situation, ainsi que sur les règles de déport sur les décisions de nature à créer un conflit d'intérêt.

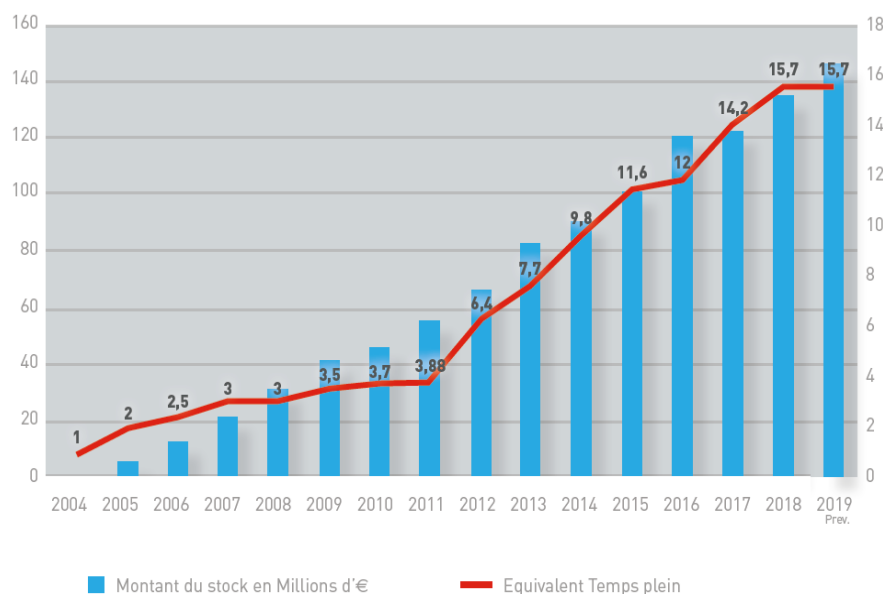
2.2 L'organisation interne

2.2.1- L'organigramme et les outils de gestion

Depuis sa création, l'EPF 74 a fait le choix d'un fonctionnement autonome, l'ensemble des missions de l'établissement devant être assurées par ses propres agents.

L'établissement employait ainsi, fin 2019, 14 salariés, plus deux apprentis et un étudiant en thèse. Les effectifs de l'établissement ont progressé rapidement, puisqu'ils s'établissaient à six salariés au 1^{er} janvier 2012. L'EPFL explique que cette hausse a été en proportion de la croissance du périmètre, de l'activité et du stock géré sur la période. La comparaison avec les autres EPFL confirme que l'EPF74 est dans la moyenne constatée dans les principaux établissements au regard des volumes gérés.

Figure 2 : Evolution comparée du stock et des effectifs en ETP



Source : PPI 2019-2023 – EPFL de la Haute-Savoie

Cependant, cette croissance des effectifs, induite par la croissance de l'activité, s'est accompagnée d'une structuration insuffisante du fonctionnement de l'établissement.

En premier lieu, les effectifs dédiés aux fonctions budgétaires et comptables sont faibles au regard des volumes et de la complexité des opérations gérées (0,8 ETP fin 2018, avec le renfort d'une apprentie en 2019). Aussi, comme cela sera abordé plus loin, certains processus importants ne sont pas gérés, comme la comptabilité d'engagement ou la tenue d'un prévisionnel infra-annuel de trésorerie.

L'organigramme est également demeuré peu structuré : dans le PPI 2019-2023, l'EPF se présente comme « *structuré en huit pôles*. » En réalité, l'ensemble des agents est rattaché directement au directeur, sans organisation claire d'un encadrement intermédiaire de certaines fonctions.

Le directeur a donné délégation permanente à son adjointe, qualifiée de « *directrice des services* » pour l'engagement des dépenses de gestion courante et de gestion du patrimoine inférieures à 25 000 € HT, la signature des documents liés à la gestion des ressources humaines, à l'exclusion de la signature des contrats de travail, et l'ensemble des actes courants (hors achats et cessions) en son absence. Cependant, la responsabilité particulière de la directrice des services par rapport à certains agents n'apparaît pas dans l'organigramme.

Il existe peu de formalisation des procédures internes, même si un effort a été fait afin de documenter les principales procédures de traitement comptable (faire une facture de portage, suivre les stocks, suivre comptablement un portage, etc.), et les outils de gestion sont apparus particulièrement fragiles : l'ensemble des acquisitions, des cessions, des conventions de portage, des baux emphytéotiques, ainsi que les actes de gestion locative, sont suivis sur de simples tableurs, sur lesquels interviennent plusieurs agents. Si la direction de l'EPF explique que ces fichiers sont sauvegardés quotidiennement, rien ne la met à l'abri d'une mauvaise manipulation de ces tableaux complexes, en l'absence de tout verrouillage des droits en saisie. L'établissement a engagé depuis 2018 la recherche d'un logiciel de gestion adapté, qui n'a pas encore abouti à ce jour.

Cette fragilité de l'organisation fonctionnelle persiste alors que l'EPF74 a fait le choix de privilégier, pour son développement futur, des formules juridiques et financières innovantes : développement des baux à long terme, création d'une foncière sous forme de groupement d'intérêt public.

Ainsi, la convention constitutive du GIP Foncière de Haute-Savoie prévoit, jusqu'à ce que le groupement atteigne l'équilibre financier, la mise à disposition gratuite par l'EPFL du personnel, des locaux et des équipements nécessaires à son fonctionnement. Cette charge supplémentaire pour les services de l'EPFL, qui devront gérer et piloter un organisme nouveau relevant de la comptabilité privée et menant des actions novatrices, ne semble pas avoir été évaluée clairement en termes de besoins de renforcement des fonctions de gestion.

De même, le PPI 2019-2023 affiche un objectif de développement des missions gratuites d'expertise et de conseil aux collectivités membres en matière de stratégie foncière et d'aménagement.

Afin d'assurer la mise en œuvre de ces objectifs ambitieux de développement, une réflexion des instances dirigeantes de l'EPF74 est nécessaire sur les moyens de consolidation de l'organisation interne. Une première étape en ce sens a été la présentation au conseil d'administration en février dernier d'un nouvel organigramme, avec la désignation d'un responsable pour chaque pôle, à l'exclusion du pôle foncier qui demeure directement rattaché au directeur. L'EPFL a engagé des travaux en commun avec d'autres établissements fonciers pour la constitution d'outils informatiques de gestion, et avec le département de la Haute-Savoie et les services de l'Etat pour l'élaboration d'un outil de cartographie foncière. Cependant, les possibilités de mutualisation des services support n'ont pas été étudiées. La chambre recommande l'engagement d'un travail en ce sens, en lien avec les EPCI membres.

2.2.2- La construction du siège social

L'EPFL était, depuis sa création, hébergé dans une maison d'habitation de 153 m² située à Villy-le-Pelloux, sur la base d'une convention d'occupation précaire conclue avec ADELAC, société concessionnaire de l'autoroute A41 nord. La redevance s'établissait à 200 € par mois.

En 2013, l'EPFL a initié une opération de construction d'un nouveau siège social, motivée par l'exiguïté et le manque de fonctionnalité des locaux occupés, qui ne pouvaient constituer qu'une solution transitoire. Ainsi, par délibération de novembre 2013, le conseil d'administration a autorisé l'acquisition d'un terrain dans une zone d'activité de la commune d'Allonzier-la-Caille, afin de construire le siège social de l'EPFL. Le projet présenté faisait état d'un coût total d'opération de 1,4 M€ HT pour 500 m², dont 200 m² destinés à la location.

L'acquisition du terrain a été effectuée par acte du 26 mai 2015, pour 135 000 € HT, soit un prix de 45 € par m², conforme à l'autorisation du conseil d'administration. En revanche, les coûts d'objectif sur les travaux ont été dépassés de manière significative. Ainsi, le marché de maîtrise d'œuvre conclu en juillet 2014 pour la construction d'un bâtiment tertiaire de 550 m² de surface de plancher se fondait sur une enveloppe prévisionnelle de travaux estimée à 930 500 € HT et un forfait de rémunération du maître d'œuvre de 106 356 € HT.

Un premier avenant de septembre 2014 a porté l'enveloppe prévisionnelle de travaux à 1,1 M€ HT, au motif de contraintes d'urbanisme imposées par la commune. Le forfait de maîtrise d'œuvre a été augmenté à 152,9 k€, sous l'effet de l'ajustement à la nouvelle enveloppe de travaux et de l'adjonction de missions supplémentaires qui n'étaient pas prévues au marché initial (mission exécution complète et mission ordonnancement, pilotage et coordination - OPC).

Un second avenant, conclu en février 2015 à l'issue de l'avant-projet définitif, a porté l'enveloppe prévisionnelle de travaux à 1 314 000 € HT, sous l'effet de l'ajout au programme d'un ascenseur, obligation dans les établissements recevant du public, ainsi que de diverses améliorations proposées par le maître d'œuvre. La rémunération contractuelle de la maîtrise d'œuvre a ainsi été réévaluée à 181 594,80 € HT.

Le coût prévisionnel de l'opération a ainsi été augmenté de 44,2 % entre les marchés initiaux et l'avant-projet définitif. Bien qu'aucun des avenants n'y fasse référence, l'augmentation des surfaces construites peut constituer un élément d'explication. En effet, le permis de construire obtenu en mars 2015 fait état d'une surface de plancher de 665 m², supérieure de 21 % au programme initial.

L'emménagement dans les nouveaux locaux a eu lieu courant août 2016. Le coût final de la construction du siège s'est établi à 1 722 325 € HT (y compris l'acquisition du terrain, mais hors coûts du mobilier), soit 2 590 € par m², et une charge annuelle d'amortissement pour l'EPFL de 63,5 k€. Il demeure dans la fourchette basse des prix constatés sur le bassin annecien⁹, mais est sensiblement supérieur à l'enveloppe initiale présentée au conseil d'administration, d'autant plus que l'EPFL occupe pour ses besoins propres la totalité du bâtiment, qui ne génère aucun revenu locatif.

Or l'information des instances de l'établissement sur l'évolution du coût du siège social a été incomplète. Ainsi, une information au conseil d'administration de septembre 2014 fait état des nouvelles contraintes d'urbanisme et annonce que « *le coût financier du projet a augmenté substantiellement* », sans cependant citer aucun chiffre, ni présenter l'avenant au marché de maîtrise d'œuvre.

Une délibération du conseil d'administration d'octobre 2014 sollicitant une subvention du département fait état du coût prévisionnel de l'opération après l'avenant 1, qui respectait encore l'objectif initial de 1,4 M€ HT. En revanche, le second avenant, l'augmentation des surfaces et le bilan final de l'opération n'ont jamais fait l'objet d'information du conseil d'administration.

D'autre part, la construction d'un bâtiment, qui implique une visibilité de longue durée sur les besoins et l'organisation, paraît peu adaptée à la situation de l'EPFL, structure encore en évolution (extension du périmètre, diversification des activités, perspectives de développement autour du GIP La Foncière). L'EPFL a ainsi dû augmenter les surfaces et renoncer à toute perspective de location. Le besoin pour l'hébergement des services de l'établissement est passé de 300 m² à l'origine du projet à 665 m² à sa livraison. L'ensemble des bureaux disponibles sont aujourd'hui occupés, et l'extension du bâtiment, ou la construction d'une annexe, sont d'ores et déjà envisagées.

Enfin, la construction du nouveau siège social a été l'occasion de manifestations festives, dont deux journées d'inauguration en juin 2017. Le coût global de cette manifestation a été de 41,12 k€, dont la prise en charge de deux nuitées dans des suites d'un hôtel de luxe à Annecy pour des invités extérieurs, pour des montants de 1 200 € et 990 €.

Le conseil d'administration a été informé, en mars 2017, du programme des deux journées d'inauguration des locaux mais pas de leur coût prévisionnel, et n'a pas non plus approuvé l'invitation faite à ces personnalités extérieures, qui ne relève pas de l'activité normale de l'établissement.

⁹ Source Axite/CBRE 2018 : prix d'achat entre 2 500 et 2 800 € par m² pour des locaux neufs, prix de location moyen de 210 € par m².

2.2.3- La commande publique

Sur la période contrôlée, tous les marchés passés par l'EPF74 ont relevé, en raison de leur montant, de la procédure adaptée. Ainsi, la commission d'appel d'offres instituée en 2011 n'a pas été renouvelée en 2014, malgré le renouvellement des conseils municipaux et communautaires.

L'établissement n'avait pas défini de procédures internes pour la passation des marchés en procédure adaptée, ou pour la gestion des achats inférieurs à 25 000 € HT. L'ensemble des marchés a été attribué par le directeur, sans que ses missions en la matière soient encadrées par le conseil d'administration.

L'échantillon de marchés examiné¹⁰ n'appelle pas d'observation quant à la bonne gestion des procédures de passation (publicité et mise en concurrence effective, cohérence des rapports d'analyse des offres et des décisions d'attribution avec les critères définis dans les règlements de consultation). Ces dernières mériteraient cependant d'être davantage encadrées pour plus de transparence. Ainsi, pour l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre pour la construction du siège social, un jury *ad hoc*, composé du directeur et de son adjointe, du président, du vice-président et d'un architecte libéral, s'est réuni afin de noter les différents candidats. La constitution de ce jury n'a pas été autorisée par le conseil d'administration, qui a en revanche approuvé le choix du maître d'œuvre.

Concernant les achats inférieurs à 25 k€ HT annuels, dont relèvent la totalité des frais de fonctionnement courant de l'établissement, l'échantillon contrôlé¹¹ montre une remise en concurrence régulière par la sollicitation de plusieurs devis, à l'exception des prestations informatiques (fourniture des postes et des serveurs, maintenance et sauvegarde des données), pour lesquelles le même fournisseur intervient depuis 2012, sans remise en concurrence. Les factures ainsi réglées s'élèvent à 161,5 k€ de 2012 à 2018.

Suite aux recommandations de la chambre au stade provisoire, le conseil d'administration a adopté en février dernier un guide des procédures internes des achats. Ce guide renforce effectivement l'encadrement de la passation des marchés publics, en instaurant une commission d'analyse et d'attribution, chargée d'examiner les rapports d'analyse des offres pour les marchés inférieurs aux seuils européens. Il prévoit également une information du conseil d'administration avant toute attribution d'un marché supérieur à 40 000 € HT, et prescrit la recherche de trois devis pour les marchés inférieurs à ce seuil. La chambre prend acte de cette amélioration.

2.3 Conclusion intermédiaire

Le fonctionnement des organes de gouvernance de l'EPF74 est globalement régulier et transparent. Les insuffisances relevées par la chambre ont été en majorité corrigées par l'établissement en réponse aux observations provisoires : modification des statuts afin de les mettre en conformité avec les dispositions légales concernant l'adhésion des communes, mise en place d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêt, meilleur encadrement des pouvoirs du directeur, notamment en matière d'achats. Cependant, malgré la dernière modification statutaire intervenue fin 2019, dix communes continuent à adhérer directement à l'EPCI, alors que la loi réserve désormais l'adhésion aux EPCI. Cette situation devra être régularisée.

¹⁰ Marchés de maîtrise d'œuvre et de construction du siège social, marché relatif à l'élaboration d'un outil foncier informatique et cartographique, marché pour la réalisation d'une étude sur l'hébergement touristique, marchés pour la requalification de l'ancien site des Salaisons à Saint-Gingolph.

¹¹ Contrats de maintenance des copieurs, de location des véhicules, de nettoyage des locaux et de fourniture, et de maintenance des matériels informatiques.

Les effectifs de l'EPF74 ont crû rapidement, au rythme de l'augmentation des portages fonciers gérés, passant de six à 14 ETP depuis 2012. Cependant, l'organisation de l'établissement demeure fragile, faute de procédures internes et d'outils de gestion suffisamment structurés. Dans un contexte où il s'est fixé des objectifs ambitieux de développement, l'établissement a récemment adopté un nouvel organigramme, plus structuré, et engagé des travaux, pas encore aboutis, pour l'acquisition d'un logiciel de gestion adapté. Une réflexion des instances dirigeantes pourrait également utilement s'engager autour des possibilités de mutualisation des fonctions support avec les EPCI membres.

3 LES ACTIVITES FONCIERES

3.1 Données générales et chiffres clés

Les modalités générales de fonctionnement des activités de portage foncier de l'EPF74 sont fixées dans son règlement intérieur, qui vaut également règlement d'intervention. Ainsi, toute acquisition réalisée par l'établissement doit être préalablement sollicitée par une délibération d'une collectivité membre. À l'issue de l'instruction de la demande, qui vise notamment à la vérification de la conformité du projet d'acquisition au regard du programme pluriannuel d'intervention, le conseil d'administration décide de la réalisation du portage foncier sollicité.

Une convention conclue entre l'EPFL et la commune ou l'EPCI demandeur fixe les conditions du portage foncier ainsi décidé. L'EPFL est responsable de la réalisation de l'acquisition, par la conduite des négociations amiables ou, le cas échéant, la mise en œuvre, au nom de la commune, des procédures de préemption ou d'expropriation. La commune ou l'EPCI est engagé, par la convention de portage, à racheter les biens acquis par l'EPFL, à l'issue de la durée de portage définie contractuellement, et encadrée par les règles fixées par le règlement intérieur.

Selon les cas définis par le règlement intérieur, qui traduit les orientations du programme pluriannuel d'intervention, la collectivité bénéficiaire du portage peut rembourser la valeur d'acquisition du bien, soit en une seule fois à la fin du portage, soit par échéances annuelles. L'EPFL facture annuellement à la collectivité des honoraires de portage, calculé par l'application du taux de portage, défini dans le règlement intérieur, au montant non remboursé de l'acquisition. Ces honoraires ont vocation à couvrir les coûts de fonctionnement de l'établissement, ainsi que, de manière mutualisée, les charges financières dues par l'EPFL au titre des emprunts souscrits pour le financement du programme annuel d'acquisition. La collectivité est également engagée à rembourser annuellement à l'EPFL l'ensemble des charges induites par le portage du bien, à savoir les charges du propriétaire (impôts fonciers, frais de copropriété notamment) et les travaux éventuellement effectués.

Pendant la durée du portage, le bien est géré soit par la collectivité donneuse d'ordre, soit par l'EPF74. Dans le premier cas, le bien est mis à disposition, par convention, par l'EPFL à la collectivité. Dans le second cas, l'EPFL, avec l'accord de la collectivité, peut effectuer des travaux de rénovation ou de mise aux normes, ainsi que procéder à la mise en location du bien. L'ensemble des loyers et des subventions perçus viennent annuellement en déduction des honoraires de portage facturés à la collectivité. De même, l'ensemble des dépenses induites par la gestion du bien est répercuté à la collectivité donneuse d'ordre.

À l'issue de la convention de portage, le bien est rétrocédé par l'EPFL à la collectivité. Le prix de cession correspond au montant de l'acquisition initiale réalisée par l'EPF74, augmenté des frais d'acquisition (frais de notaire, d'agence, etc.), déduction faite des remboursements en annuités réalisés pendant le portage. La collectivité peut demander une rétrocession anticipée du bien (en cas de réalisation plus rapide que prévu de son projet d'aménagement, par exemple), qui relève de la décision du conseil d'administration de l'EPF74. De même, le

portage peut être prolongé, dans des conditions prévues par le règlement intérieur, sur accord exprès du conseil d'administration.

Certains éléments de ce mode de fonctionnement sont inhérents au statut d'établissement public foncier local. Ainsi, en application du code de l'urbanisme, toute acquisition réalisée par un EPFL doit être autorisée par la commune sur le territoire de laquelle elle a lieu. D'autres éléments relèvent de choix propres à l'EPF74, actés dans son règlement intérieur :

- ♦ la répercussion sur la collectivité donneuse d'ordre de l'ensemble des charges et des produits générés par le portage du bien ;
- ♦ l'absence de décote sur la valeur de rétrocession du bien par rapport à la valeur d'acquisition, et ce quelle que soit l'opération d'aménagement projetée (alors que certains EPFL pratiquent une décote financée sur la taxe spéciale d'équipement, par exemple pour les opérations visant à la réalisation d'un certain pourcentage de logements sociaux).

Ce principe souffre une exception. Depuis la loi du 18 janvier 2013 de mobilisation du foncier public et de renforcement des obligations de logement social, les pénalités dues par les communes au titre du non-respect de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), fixant un taux minimum de logement social dans chaque commune, sont affectées, par ordre de priorité :

- ♦ aux EPCI à fiscalité propre ayant la compétence « *programme local de l'habitat* » et exerçant la délégation des aides à la pierre ;
- ♦ à défaut à l'établissement public foncier, s'il en existe un sur le territoire ;
- ♦ à défaut à un fond d'aménagement urbain, institué dans chaque région.

L'EPF74 est ainsi bénéficiaire des enveloppes issues du paiement de la pénalité due au titre de l'article 55 par les communes ne respectant pas les objectifs de réalisation de logements sociaux. Il a, à ce titre, perçu 4,04 M€ de 2012 à 2019.

Chaque année, le conseil d'administration délibère sur l'utilisation de ces fonds. Sur la période examinée, ils ont été affectés, à hauteur de 83 %, au financement d'une aide en minoration foncière aux projets de construction de logements sociaux, notamment sur les communes carencées.

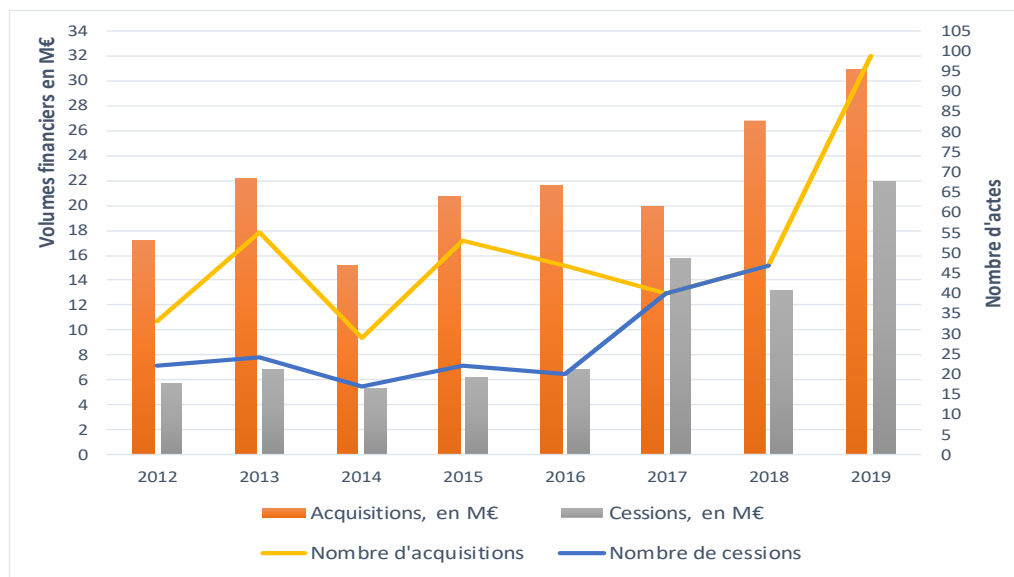
Enfin, depuis 2015, l'EPF74, en vertu d'une convention de délégation, est mandaté par la préfecture de la Haute-Savoie pour mettre en œuvre le droit de préemption urbain du préfet, exercé en substitution des communes carencées en logement social. Cette possibilité de délégation à un établissement public foncier de l'exercice du droit de préemption urbain a été ouvert par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

A ce titre, l'EPFL reçoit les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) émises sur les communes visées par l'arrêté préfectoral de carence et procède à leur analyse afin d'estimer le potentiel d'un bien mis en vente pour réaliser une opération de réhabilitation ou de construction de logements sociaux et, sous réserve de l'accord du préfet, procède à l'acquisition du bien par préemption. L'EPF74 se charge ensuite, en lien avec les services de l'Etat et la commune concernée, d'élaborer un cahier des charges soumis aux bailleurs sociaux, dont l'un est choisi pour réaliser l'opération de logements.

Peu de données sont disponibles quant aux indicateurs d'activité dans les documents produits par l'EPF74, qui présentent essentiellement les volumes financiers d'acquisitions et de cessions réalisées. Aucun élément n'est communiqué concernant le nombre de biens en portage ou en gestion, ni sur les montants financiers engagés au titre de la délégation du droit de préemption urbain. L'établissement a indiqué qu'il s'attacherait à l'avenir à enrichir son rapport d'activité de données quantitatives en complément des informations financières.

La chambre a cependant pu reconstituer certaines données sur la base des fichiers de gestion transmis lors de l'instruction. Ainsi, l'EPF74 a procédé à 403 acquisitions de 2012 à 2019 et 192 cessions jusqu'en 2018. Les volumes financiers se sont établis, de 2012 à 2019, à 174,5 M€ pour les acquisitions et 81,8 M€ pour les cessions.

Figure 3 : Acquisitions et cessions annuelles, en M€ et en nombre d'actes



Source : comptes de gestion / tableau des cessions et acquisitions EPF 74

A fin 2018, l'établissement possédait un peu plus de 300 biens fonciers ou immobiliers, chacun d'entre eux étant régis par une convention de portage conclue avec une commune ou un EPCI membre. A cette date, l'EPFL avait procédé à 24 acquisitions par délégation du droit de préemption urbain préfectoral. L'EPF74 disposait, fin 2017, de 102 baux ou contrats précaires en cours, au titre de la gestion locative des biens en portage.

3.2 La gestion des acquisitions et cessions foncières

La gestion des acquisitions et des cessions foncières est apparue bien encadrée par les décisions des instances de gouvernance, et réalisée avec un respect rigoureux des règles ainsi définies. En premier lieu, conformément aux dispositions du code de l'urbanisme, des programmes pluriannuels d'intervention (PPI), fixant les thématiques d'intervention de l'EPFL, les volumes financiers cibles, ainsi que les conditions de portage et de rétrocessions ont été régulièrement adoptés et actualisés sur la période.

Les dispositions des PPI successifs ont été intégrées dans le règlement intérieur de l'établissement, lui aussi régulièrement mis à jour, établissant ainsi un règlement d'intervention lisible et actualisé pour l'activité de portage foncier. Sont ainsi précisés dans le règlement intérieur les conditions d'intervention de l'EPF74 (respect des priorités thématiques), les taux et durées de portage applicables, les conditions de rétrocession des biens, de refacturation des travaux et des loyers, ainsi que le régime de pénalités financières en cas de non-respect des dispositions des conventions de portage.

Les prérogatives du conseil d'administration concernant l'autorisation des portages fonciers sont rigoureusement respectées. Toutes les décisions d'acquisition foncière, de cession anticipée, de prolongation ou de modification des conventions de portage sont soumises préalablement à l'accord du conseil d'administration, avec à l'appui une fiche détaillée présentant les caractéristiques du bien concerné et le projet de la collectivité demandeuse, permettant d'apprécier sa cohérence avec les priorités thématiques d'intervention définies dans le PPI.

Une information systématique des instances de gouvernance est effectuée. Ainsi, à chaque séance du conseil d'administration et de l'assemblée générale, sont présentés un état d'avancement des acquisitions validées, une synthèse des cessions réalisées et à venir sur l'année en cours, ainsi qu'un bilan d'exécution du PPI.

Les priorités thématiques d'intervention établies dans les PPI sont respectées et les conditions financières de portage définies dans le règlement intérieur sont appliquées avec rigueur (durée des conventions, application des taux de portage, répercussion des charges et des produits aux collectivités). Ce dernier définit des pénalités financières applicables aux collectivités demandeuses en cas de retard de paiement de l'EPFL, ou de non-réalisation des objectifs de logements sociaux dans les cas de portage sur la thématique « *logements aidés* ». Ces pénalités sont effectivement appliquées et toutes les demandes de remise gracieuse formulées par les collectivités concernées sont portées à la décision du conseil d'administration qui, sur la période examinée, les a systématiquement refusées.

La transparence est également assurée concernant le prix des transactions réalisées par l'EPF74. Les statuts disposent que l'établissement doit se conformer systématiquement, pour ses acquisitions, à l'avis de France Domaine, sans aucune possibilité pour le conseil d'administration ou le directeur de passer outre et d'acheter à un prix supérieur à cette évaluation. Cette règle est systématiquement respectée pour les acquisitions amiables, le prix étant fixé par le juge dans les cas d'acquisition par voie d'expropriation. Cet encadrement des prix d'acquisition a été renforcée par une modification en 2016 des statuts, qui prévoient désormais la saisine d'un expert immobilier pour procéder à l'évaluation des biens à acquérir lorsque leur valeur est inférieure au seuil de saisine de France Domaine.

Les cessions réalisées par l'EPFL le sont systématiquement au profit des collectivités membres ou d'organismes désignés par elles (bailleurs sociaux ou aménageurs), au prix d'achat du bien minoré, le cas échéant des remboursements en annuités effectués pendant le portage par la collectivité, et ce quelle que soit la durée du portage.

Ces règles relatives aux prix d'acquisition et de cession permettent ainsi de protéger les biens en portage par l'EPF74 de toute spéculation foncière pendant la durée du portage, dans un département où le prix des terrains constructibles a quasiment doublé entre 2005 et 2015¹².

Enfin, une bonne pratique de l'EPF74 est d'inciter ses EPCI membres à élaborer, avec l'appui de son expertise technique, des plans d'action fonciers leur permettant de définir leurs priorités d'interventions foncières, en termes de politiques publiques et de secteurs géographiques, notamment par une réflexion anticipée sur leurs projets d'aménagement. Ces stratégies foncières prospectives améliorent l'efficacité de l'action de l'EPFL, notamment en limitant les demandes de portage relatives à des biens pour lesquels son intervention a peu de plus-value (en cas de possibilité d'aménagement à court terme, par exemple).

3.3 Les priorités et le bilan des programmes pluriannuels d'intervention

Trois PPI se sont succédés depuis 2012 (synthèse des conditions d'intervention de l'EPF74 en annexe 4) : le PPI n°2, couvrant la période 2009-2013, le PPI n°3, valable de 2014 à 2018, et le PPI n°4, adopté fin 2018 pour les années 2019 à 2023.

¹² Source : Direction départementale des territoires de la Haute-Savoie, étude sur les besoins en logements 2015-2020.

Tableau 1 : Prévisions et réalisations par priorités thématiques des PPI

2009-2013						
Priorités thématiques	Logement	Equipements publics	Activités économiques et agricoles	Espaces naturels		TOTAL
PPI initial						
En M€	38	18	6	1		63
En %	60%	29%	9%	2%		100%
PPI exécuté						
En M€	34	33	5	1		73
En % du total	47%	45%	7%	1%		100%
% de réalisation du PPI initial	91%	180%	90%	58%		116%
2014-2018						
Priorités thématiques	Logement	Equipements publics	Activités économiques et agricoles	Espaces naturels	Secteurs stratégiques	TOTAL
PPI initial						
En M€	60	45	7,5	1,5	6	120
En %	50%	38%	6%	1%	5%	95%
PPI exécuté						
En M€	57,4	34,6	9,8	0,9		102,7
En % du total	56%	34%	9%	1%		100%
% de réalisation du PPI initial	96%	77%	131%	12%		86%
2019-2023						
Priorités thématiques	Habitat social	Equipements publics	Activités économiques et agricoles	Espaces naturels		TOTAL
PPI initial						
En M€	75	36	37,5	1,5		150
En %	50%	24%	25%	1%		100%

Source : PPI EPF74

3.3.1- L'évolution de la programmation

La programmation porte sur des volumes financiers croissants : 63 M€ pour le PPI n° 2, 120 M€ pour le PPI n° 3 et 150 M€ pour le PPI n° 4. Elle est restée centrée sur trois axes thématiques principaux :

- ♦ le logement qui est, sur l'ensemble des PPI, le secteur sur lequel sont programmés les volumes financiers les plus importants. Cela répond au contexte spécifique du département, marqué par une forte pénurie, conséquence de son dynamisme démographique et économique, et de la forte attractivité résidentielle des territoires frontaliers. Les prix de l'immobilier y sont parmi les plus élevés de France, avec une part relativement faible du parc locatif social (12,1 % du parc des résidences principales en 2013, contre 16 % pour la moyenne régionale et nationale) et un besoin estimé par les services de l'État de production de 6 000 à 7 500 logements neufs par an, dont 1 700 à 2 100 logements locatifs sociaux ;
- ♦ les équipements publics ;
- ♦ les activités économiques et agricoles.

Les PPI successifs sont marqués par l'augmentation des volumes financiers dédiés à la création de logements aidés (38 M€ programmés dans le PPI 2009-2013, 75 M€ dans le PPI 2019-2023), bien que la part de cette thématique dans le total de la programmation diminue (60 % dans le PPI n° 2, 50 % dans le PPI n° 4). Le dernier PPI, adopté fin 2018, prévoit en effet une forte progression des volumes financiers d'acquisitions programmés pour les activités économiques et agricoles (9 % dans le PPI n° 2, 6 % dans le PPI n° 3 et 25 %, soit 37,5 M€ dans le PPI 2019-2023) ce qui, selon le directeur, provient d'une prise de conscience des élus sur la nécessité d'un développement économique moins dépendant de la Suisse.

Les espaces naturels représentent, sur l'ensemble de la période, un pourcentage faible de la programmation (1 % dans les trois PPI successifs).

Enfin, l'EPF74 n'intervient pas sur la voirie, à l'exception des dessertes nécessaires aux projets d'habitat ou de développement économique.

3.3.2- L'exécution des programmes pluriannuels

Les volumes financiers d'acquisitions réalisées au titre du PPI 2009-2012 se sont établis à 73 M€, au-delà de la programmation initiale qui était de 63 M€. L'exécution de ce PPI a été marquée par l'importance des acquisitions au titre de la thématique « *équipements publics* », qui se sont élevées à 33 M€, contre 18 M€ dans la programmation initiale, alors que la programmation a été quasiment réalisée sur les autres thématiques. Cela explique le dépassement des volumes financiers initialement programmés, la thématique « *équipements publics* » ayant ainsi *in fine* représenté 45 % des acquisitions réalisées sur la période concernée, quasiment à égalité avec le logement (47 %).

Les objectifs financiers globaux fixés par le PPI 2014-2018 n'ont pas été atteints, les acquisitions réalisées sur la période s'étant élevées à 102,7 M€ pour une programmation de 120 M€. L'établissement explique cette sous-consommation par les retards pris par certaines procédures d'expropriation, ainsi que par les incertitudes sur la reconfiguration des intercommunalités dans le département suite à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

La programmation a été quasiment réalisée sur la thématique « *logement* », avec 57,4 M€ d'acquisitions réalisées. Ce secteur d'intervention explique à lui seul l'essentiel de la progression des acquisitions réalisées par l'établissement par rapport à la programmation antérieure (+ 23,4 M€ réalisés sur le logement, pour une augmentation globale des acquisitions de 29,7 M€).

L'assouplissement des conditions d'intervention de l'EPFL sur cette thématique a pu contribuer à ce résultat. En effet, le PPI 2014-2018 maintenait, dans les conditions d'intervention, l'exigence déjà présente dans la précédente programmation, de projets comprenant au minimum 30 % de logements aidés, dont 25 % minimum en locatif social. Il ouvrait également de nouveaux champs d'intervention, en acceptant les acquisitions dédiées aux programmes d'accession sociale ou d'accession abordable à la propriété, ainsi que les opérations mixtes de type centre-bourgs et les opérations de réhabilitation.

L'exercice depuis 2015 du droit de préemption urbain préfectoral, assorti d'un système de subvention, via les fonds reçus au titre de la pénalité versée par les communes carencées en logement social, a également contribué à l'augmentation des acquisitions sur le volet logement.

Les acquisitions dédiées aux projets d'équipements publics sont restées quasiment stables par rapport à la précédente programmation (34,6 M€, contre 33 M€), alors que celles sur la thématique « *activités économiques et agricoles* » ont été en progression notable (9,8 M€, contre 5 M€).

Enfin, un axe thématique nouveau « *secteurs stratégiques* », introduit dans le PPI n° 3 et doté de 6 M€ afin de permettre la constitution de réserves foncières préalablement à la définition d'un projet d'affectation, n'a donné lieu à quasiment aucune exécution. L'EPF74 en a tiré les conséquences en supprimant cette thématique dans le dernier programme pluriannuel adopté.

3.3.3- L'évolution des conditions de portage

Pour chaque thématique, les conditions de portage de l'EPFL sont définies par les programmes pluriannuels d'intervention, autour de trois paramètres :

- ♦ le taux de portage facturé annuellement à la collectivité bénéficiaire ;
- ♦ la durée de portage autorisée. Plus cette dernière est longue, plus la possibilité est ouverte pour les membres de solliciter des acquisitions foncières pour des projets d'aménagement encore à définir, et d'en reporter la charge financière ;
- ♦ les modalités de remboursement, à terme ou en annuités, de l'acquisition réalisée : le remboursement à terme, c'est-à-dire en une seule fois à la fin de la convention de portage, permettant à la collectivité de faire coïncider le paiement à l'EPFL avec la revente du bien à un bailleur ou un aménageur. Cette modalité de portage mobilise également davantage les capacités financières de l'EPFL, qui ne perçoit aucun remboursement avant l'échéance de la convention de portage.

Sur ces points, les modalités d'intervention de l'EPF74 ont fortement évolué sur la période examinée.

Le PPI 2009-2013 établissait peu de différences de conditions d'intervention selon les thématiques. Un taux de portage unique de 3 % TTC était appliqué. Les durées de portage autorisées étaient de quatre à 10 ans, avec remboursement en annuités pour l'ensemble des axes. Des durées de portage différentes étaient prévues uniquement pour les acquisitions relatives au logement, auxquelles étaient réservées la possibilité de remboursement à terme et celle de portage plus long (jusqu'à 20 ans en cas de conclusion d'un bail de longue durée avec un bailleur social).

Le PPI 2014-2020 a introduit des différenciations plus importantes dans les modalités de portage, dans l'objectif de faciliter les opérations sur certains axes prioritaires. Ainsi, deux taux de portage minorés avaient été instaurés, au profit des opérations comprenant plus de 30 % de logements aidés, et des acquisitions relatives à des opérations d'équipements publics ou de développement économique portées par des intercommunalités. Le remboursement à terme, à l'issue d'une durée courte de quatre ans, était réservé aux opérations de logement social et aux zones d'activités économiques intercommunales.

Ces règles d'intervention ont été modifiées à dix reprises sur la période d'exécution de la programmation, afin d'élargir les possibilités de portages sur des durées longues, ainsi que de remboursements à terme, notamment :

- ♦ autorisation de portage jusqu'à huit ans, avec remboursement à terme, et jusqu'à 15 ans, avec remboursement en annuités pour les opérations centre-bourgs ;
- ♦ introduction du bail emphytéotique équipements publics, formule de portage pour laquelle un portage sur 20 ans est autorisé ;
- ♦ augmentation à 25 ans des durées de portage autorisées sur la thématique « *activités économiques* » et application du taux minoré à l'ensemble des opérations, y compris communales, en cas de conclusion d'un bail de longue durée avec un aménageur.

En réaction à la complexité du règlement d'intervention qui a découlé de ces modifications successives (avec sept durées et quatre taux de portages différents, selon les caractéristiques des acquisitions), le PPI adopté fin 2018 a procédé à une forte simplification des modalités de portage :

- ♦ les durées de portage sont identiques pour l'ensemble des axes d'intervention : quatre à huit ans, avec remboursement à terme, ou quatre à 25 ans, avec remboursement par annuités ;

- ♦ seuls deux taux de portage subsistent : un taux normal de 2 % HT et un taux minoré de 1,7 % HT applicable aux opérations relatives à l'habitat, ainsi qu'à tous les portages réalisés avec contractualisation d'un bail de longue durée, ou d'une durée supérieure à 15 ans.

Ces nouvelles conditions d'intervention privilégient fortement le recours à une formule juridique, le bail de longue durée, conséquence de l'orientation stratégique prise par l'établissement de favoriser les formules de démembrement de la propriété (voir *infra*), plutôt que des priorités opérationnelles en lien avec un diagnostic du territoire. L'établissement continue ainsi à afficher une priorité en faveur du logement, mais cette dernière n'est plus concrétisée par des conditions de portage plus favorables, à l'exception de l'application du taux minoré désormais largement ouvert pour les autres thématiques.

En second lieu, les choix du nouveau PPI ont un impact fort sur les équilibres financiers futurs de l'EPFL. Ainsi, les taux de portage ont été réduits de manière significative, en réponse à l'augmentation des cessions constatées depuis 2016, certaines collectivités préférant racheter par anticipation leurs portages pour les financer par un emprunt bancaire, compte-tenu du faible niveau des taux d'intérêt. Cette baisse implique cependant que les honoraires de portage facturés par l'EPF74 seront désormais insuffisants pour couvrir les frais de fonctionnement et les charges financières, règle de financement appliquée jusqu'alors.

En outre, le nouveau programme pluriannuel encourage fortement le recours à des durées longues de portage et accroît les possibilités de remboursement en fin de portage. Cela pourrait réduire sensiblement les ressources annuelles de l'EPF74 issues des remboursements des communes et EPCI membres, tout en augmentant les risques induits par les portages fonciers (dégradation de la solvabilité des communes, baisse du marché foncier, etc.).

L'impact de ces évolutions sur les capacités d'intervention et les équilibres financiers futurs de l'EPFL n'a pourtant pas fait l'objet d'une évaluation présentée au conseil d'administration ou à l'assemblée générale préalablement à l'adoption de la nouvelle programmation.

3.3.4- L'évaluation des programmes pluriannuels

Les PPI 2013-2018 et 2019-2023 intègrent une évaluation de la programmation précédente. Cependant, le bilan présenté est exclusivement financier, retraçant les montants d'acquisition réalisés par thématiques et, pour le PPI n° 3, le ratio dépenses réalisées/taxe spéciale d'équipement prélevée sur le territoire de chaque EPCI.

En revanche, aucun indicateur opérationnel d'évaluation n'y figure. Cela peut s'expliquer en premier lieu par la nature des programmes pluriannuels qui fixent uniquement des enveloppes financières par priorité thématique, indépendamment de tout objectif opérationnel quantitatif articulé avec un diagnostic de territoire (nombre de logements construits, nombre d'emplois concernés par les opérations économiques etc.). Par ailleurs, aucun suivi structuré de l'utilisation des biens portés par l'EPFL n'est organisé par l'établissement.

Cette carence est soulignée dans le dernier PPI qui indique que « *le déficit d'information relatif au devenir opérationnel des portages est à améliorer. En effet, il n'existe pas de suivi généralisé des réalisations effectuées sur les biens qui ont été acquis et portés. Il n'est pas possible par exemple de connaître le nombre de logements construits sur les fonciers portés, puis cédés, par l'EPF aux collectivités ou aux bailleurs* ».

Seules les acquisitions réalisées au titre de la délégation du droit de préemption urbain du préfet font l'objet d'un tel suivi, qui fait ressortir un bilan positif. Fin 2018, 550 logements sociaux sont construits ou programmés suite aux portages réalisés par l'EPFL dans ce cadre.

Sur la période 2014-2017, la Haute-Savoie a été l'un des départements les plus dynamiques en matière de rattrapage de la carence en logements locatifs sociaux, les préemptions réalisées à l'initiative du préfet par l'intermédiaire de l'EPF74 représentant 10 % du nombre de logements créés nationalement par cette procédure, pour un territoire regroupant 3 % des communes carencées.

La chambre recommande à l'EPF74 de définir et de mettre en œuvre un plan d'actions afin de réaliser un suivi des opérations réalisées sur les biens en portage, et d'améliorer ainsi l'évaluation de son intervention et de ses résultats. En réponse, l'établissement a indiqué qu'il s'attacherait à présenter annuellement un suivi des opérations sur les biens sortis de portage, ce qui est une première étape indispensable à une évaluation de l'impact de son action.

3.4 L'évolution des modalités d'intervention

Si l'objet principal de l'EPF74 est le portage foncier, concrétisé par les acquisitions et rétrocessions foncières, l'établissement a développé sur la période récente de nouvelles modalités d'intervention, susceptibles de modifier profondément son positionnement et ses équilibres financiers.

3.4.1- Le développement de l'aménagement sous maîtrise d'ouvrage de l'EPF74

L'article 20 des statuts de l'établissement dispose que « *l'établissement public foncier ne procède à aucun aménagement sur les terrains et immeubles dont il est propriétaire pour le compte des collectivités adhérentes.* » Cependant, l'EPF74 est intervenu à plusieurs reprises depuis 2016, afin de réaliser des travaux sur des biens en portage, en anticipation des projets des collectivités bénéficiaires :

- réhabilitation de commerces multi-services à Chainaz-lès-Frasses, pour un montant de marchés de travaux notifiés en 2016 de 194,6 k€ ;
- création de cinq ateliers artisanaux, d'un plateau de bureaux, d'un cabinet médical et de deux logements de fonction à Saint-Gingolph, pour un montant de marchés de travaux notifiés en 2017 de 757 k€ ;
- rénovation et extension d'une boucherie à Sallenôves, pour un montant de travaux d'environ 450 k€ en 2018 ;
- création d'une boulangerie-traiteur à Lugrin.

Ainsi 1,2 M€ de travaux ont été financés par l'EPFL en 2018. Ces opérations portent sur des montants limités et consistent en un préfinancement par l'EPFL de travaux, ensuite refacturés aux communes dans le cadre des conventions de portage. Ces travaux minorent les capacités financières de portage foncier de l'EPFL, puisque l'absence de rétrocession des biens, alors qu'ils ne sont plus en phase de portage, mais en plein usage opérationnel, grève le stock de l'établissement. En outre, la décision de réalisation de ces travaux est prise par le seul directeur, sans information systématique, ni validation du conseil d'administration, contrairement à l'ensemble des décisions d'acquisitions, de portage et de cessions foncières qui en relèvent.

Depuis la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme autorise les établissements publics fonciers locaux à « *réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens du même article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis.* » Au regard de ce nouvel état du droit, la chambre invite l'EPF74 à modifier ses statuts, s'il le souhaite, et le conseil d'administration à encadrer la possibilité ouverte par l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, notamment s'agissant de la nature des actions.

3.4.2- L'engagement en faveur des formules de démembrement de la propriété : l'incitation à la conclusion de baux de longue durée

Depuis le troisième PPI, l'EPF74 a modifié ses conditions d'intervention afin d'inciter les collectivités membres à recourir à des baux de longue durée. Cette formule juridique autorise la dissociation entre la propriété du foncier et celle du bâti (voir encadré 1).

Ainsi, les opérations de logement ou d'activité économique objet du portage ne sont pas réalisées suite à une cession du foncier à un opérateur (bailleur social ou aménageur) mais par l'octroi à cet opérateur de droits réels lui permettant de construire et d'exploiter des biens pendant une longue durée.

Dans ce cas, exclusivement à la demande de la commune ou de l'EPCI, l'EPFL conclut, au titre du bien couvert par la convention de portage, un bail de longue durée (bail emphytéotique ou bail à construction) avec un opérateur l'autorisant à construire, moyennant une redevance symbolique. Celle-ci, perçue par l'EPFL, vient en déduction des frais de portage facturés annuellement à la collectivité. À l'issue de la convention de portage, le bien est rétrocédé par l'EPFL à la commune ou à l'EPCI grevé du bail.

Le portage par l'EPFL de biens couverts par un bail de longue durée, initialement réservé aux opérations avec des bailleurs sociaux, a été étendu par modification du troisième PPI aux projets économiques, ainsi qu'aux équipements publics, avec une formule contractuelle spécifique, le bail emphytéotique pour équipements publics (BEEP).

Encadré 1 : le démembrement de la propriété

Il y a démembrement de propriété quand la propriété d'un bien est divisée entre, d'une part, un usufruitier, qui possède le droit d'utiliser le bien et d'en percevoir les éventuels revenus, et, d'autre part, un nu-propriétaire. Le droit de nue-propriété et le droit d'usufruit sont des droits "réels", c'est-à-dire qu'ils peuvent être cédés ou vendus en tant que tels.

Les dispositifs de démembrement, assez répandus dans de nombreux pays, sont restés longtemps exceptionnels en France. Les formules permettant la dissociation du foncier et du bâti suscitent cependant un intérêt renouvelé en réponse aux besoins de construction de logements abordables. En effet, les contrats de longue durée, qui confèrent au preneur des droits de quasi-propriétaire, peuvent rendre plus accessible l'offre de logements, en neutralisant ou en atténuant, dans les coûts de construction, la valeur foncière du sol. Le démembrement constitue également un levier de lutte contre la spéculation foncière dans les zones tendues, les projets de construction pouvant se concrétiser sans transaction foncière. Plusieurs montages juridiques permettent de concéder des droits réels, autorisant le preneur à construire et exploiter des bâtiments sans transfert de la propriété du foncier, notamment :

- le bail emphytéotique (articles L. 451-1 à L. 451-13 du code rural) et le bail emphytéotique administratif (article L. 1311-2 du code de la construction et de l'habitation) ;
- le bail à construction (articles L. 251-15 et R. 251-1 du code de la construction et de l'habitat) et le bail à réhabilitation (articles L. 252-1 à L. 252-6 du code de la construction et de l'habitation).

Ces catégories de contrat ont pour caractéristiques commune la longue durée (de 18 à 99 ans), et le régime des constructions réalisées (propriété du preneur pendant la durée du bail et devenant ensuite celle du bailleur).

De nouveaux dispositifs de dissociation du foncier et du bâti ont en outre été introduits récemment par le législateur, afin de faciliter le recours au démembrement de la propriété comme levier pour les objectifs d'accroissement de l'offre de logements :

- le bail réel immobilier relatif au logement (BRILLO – articles L. 254-1 à L. 254-9 du code de la construction et de l'habitation) : créé par l'ordonnance du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire, le BRILLO est un bail emphytéotique d'une durée de 18 à 99 ans, par lequel le preneur s'engage à construire ou réhabiliter des constructions destinées à la vente ou à la location à des ménages sous conditions de ressources. Pendant la durée du bail, le terrain reste propriété du bailleur, alors que les constructions et améliorations sont propriété du preneur. Dans les opérations d'accession à la propriété, les ménages acheteurs des logements disposent donc d'une propriété pour une durée déterminée, jusqu'à l'échéance du BRILLO. Le propriétaire du foncier reçoit une redevance acquittée par le preneur du BRILLO, ou par les propriétaires des logements en cas de vente.

- le bail réel solidaire (BRS – articles L. 255-1 à L. 255-19 du code de la construction et de l'habitation) créé par l'ordonnance du 20 juillet 2016 prise en application de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Il s'agit d'un bail de longue durée permettant à des organismes fonciers solidaires (OFS) de dissocier le foncier, dont ils restent propriétaires, du bâti en vue de céder des droits réels à des ménages modestes (conditions de ressources identiques à celles du prêt social location-accession), qui devront occuper les logements à titre de résidence principale, par location ou achat. Dans ce dernier cas, les ménages ne pourront revendre le logement qu'à un prix de cession encadré, inférieur au prix du marché, et à un ménage répondant aux mêmes critères de ressources.

Le BRS se distingue du BRILLO par son caractère rechargeable, garanti par l'intervention d'un organisme foncier solidaire. Ainsi, un ménage ayant acheté un logement dans ce cadre pour une durée de 99 ans peut le revendre pour la même durée, l'OFS consentant alors un nouveau bail de 99 ans. Cela empêche, pour le ménage, la perte de valeur de ses droits réels à l'approche de la fin du bail (contrairement au BRS). En outre, la pérennité de la destination sociale du bien, contrepartie des financements publics, est garantie, au-delà de la première revente, par l'OFS qui contrôle le respect des plafonds de ressources et de prix de vente.

Le BRS bénéficie d'un cadre fiscal favorable : taux de TVA réduit pour la construction des logements, exonération de taxe de publicité foncière, abattement de 30 % de la base d'imposition à la taxe foncière, éligibilité au prêt à taux zéro.

- les organismes fonciers solidaires (OFS – article L. 329-1 du code de l'urbanisme). La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a autorisé les organismes HLM à vendre des logements leur appartenant aux organismes fonciers solidaires (OFS) en vue de la conclusion de baux réels solidaires. Créés par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014, les OFS sont des organismes sans but lucratif qui consacrent tout ou partie de leur activité au logement et aux équipements collectifs. Ils ont la possibilité d'affecter durablement du foncier dont ils restent propriétaires à la construction ou la gestion de logements en accession à la propriété ou en location pour des ménages sous conditions de ressources, via des baux réels solidaires. Le statut d'OFS est attribué par agrément du préfet de région aux personnes morales de droit public ou privé en mesure de garantir la pérennité des baux accordés. Une étude du CEREMA d'octobre 2019 dénombre 19 organismes fonciers solidaires agréés (dont 10 en 2019) et 22 en projet, dont ceux de la ville de Paris et de la métropole de Lyon.

Le premier bail réel solidaire a été signé, pour 15 logements, en décembre 2017 par l'OFS de la métropole lilloise. À la date de l'étude, un peu plus de 200 logements avaient été vendus ou loués par bail réel solidaire. Selon le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, la réalisation de 8 500 logements en BRS serait projetée à l'horizon 2024.

Signe de l'intérêt pour ces outils, le rapport remis au Premier ministre en novembre 2019 par le député Jean-Luc LAGLEIZE sur la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction propose de simplifier le régime des baux (emphytéotiques, réel solidaires, à construction) par un statut unique de bail réel immobilier, ainsi que d'étendre la dissociation entre le foncier et le bâti, en créant un nouveau droit de propriété et en étendant le rôle des organismes fonciers au-delà de l'accession sociale à la propriété.

Le dernier PPI autorise le recours au bail de longue durée pour l'ensemble des priorités thématiques, et y incite par des durées de portage plus longues et des taux de portage minorés. L'EPF74 fait par ailleurs une large promotion des baux de longues durées, dont le fonctionnement est longuement détaillé dans le document de présentation de la programmation.

Cette incitation au développement des formules de démembrement de la propriété témoigne d'une volonté d'innovation de l'EPFL, sur une problématique d'actualité. En effet, la dissociation de la propriété du foncier et du bâti a fait l'objet depuis quelques années de plusieurs textes législatifs et réglementaires afin d'encourager son développement, notamment pour la construction de logements abordables (voir encadré 1). Les avantages attendus, qui sont la baisse des prix de sortie des opérations de logement, la lutte contre la spéculation foncière et la pérennisation de la maîtrise publique du foncier, répondent en outre à la situation de tension de la Haute-Savoie.

Cependant, au-delà de l'engagement du directeur de l'établissement en faveur du démembrement de la propriété, l'intérêt du recours à ces contrats mériterait d'être précisément évalué, au regard de son impact sur les capacités financières d'intervention de l'établissement. En effet, les durées de portage très longues, autorisées dans ce cadre, amoindrissent les recettes annuelles et la rotation du stock de l'EPFL, qui conservera ainsi en portage des biens déjà en usage opérationnel, au détriment de la constitution de réserves foncières, objet premier de l'établissement.

3.4.2.1- *Le bail emphytéotique pour équipements publics*

Le bail emphytéotique pour équipements publics (BEEP), créé par modification du PPI début 2015, est un bail conclu entre l'EPF74 (bailleur) et la collectivité pour laquelle est réalisé le portage (preneur). S'ajoutant à la convention de portage, le BEEP permet à la collectivité de disposer, pendant le portage par l'EPFL, de droits réels afin de donner au bien sa destination finale, ou d'entreprendre des travaux à cette fin (construction ou réhabilitation d'équipements publics). Contrairement aux autres baux de longue durée, la durée du BEEP doit correspondre à celle de la convention de portage. A leur terme, la collectivité est propriétaire du bien et des ouvrages réalisés.

A la clôture de l'instruction, l'EPF74 avait conclu six baux emphytéotiques pour équipements publics avec des communes membres, portant sur des équipements variés (parc public, parking, hôtel-de-ville et salle associative). Dans l'échantillon examiné par la chambre¹³, les redevances versées au titre du BEEP correspondaient aux frais de portage calculés conformément au règlement d'intervention, la valeur du bien étant remboursée par annuité au titre de la convention de portage.

La délibération du conseil d'administration n'explicite pas les motifs de la mise en place de ce type de contrat, qui apparaît avant tout comme un outil de facilitation budgétaire au profit des communes, et non de stratégie foncière. La poursuite d'un portage de longue durée par l'EPF74, alors que les biens ont d'ores et déjà trouvé leur usage final, n'a d'autre utilité que de

¹³ Commune d'Annemasse : parc Olympe de Gouges ; commune de Massongy : réhabilitation de l'ancien presbytère ; commune de Saint Gingolph : parking rue du lac.

permettre aux communes de différer le paiement du foncier, en mobilisant inutilement les capacités financières de l'EPFL.

La chambre invite le conseil d'administration à encadrer davantage les conditions de recours au bail emphytéotique pour équipements publics.

3.4.3- La création du GIP Foncière de Haute-Savoie

Dès 2016, l'EPFL a engagé une réflexion sur la création d'un organisme foncier ayant pour vocation de détenir à long terme du foncier public, mobilisé au profit du logement abordable et du développement économique par les outils de démembrement de la propriété. Des présentations en ce sens ont été faites au conseil d'administration de mai 2016 et à l'assemblée générale de décembre 2016.

A l'issue des premières études réalisées, qui ont porté notamment sur le choix de la structure juridique, le conseil d'administration a autorisé, en septembre 2017, la poursuite des travaux de préfiguration d'un groupement d'intérêt public (GIP), avec la constitution d'un groupe de travail composés d'élus. Par délibération du 25 mai 2018, le conseil d'administration a autorisé la création du GIP et approuvé sa convention constitutive. Il a acté l'adhésion de l'EPFL à cette nouvelle structure en octobre 2018.

Après les délibérations favorables des membres fondateurs¹⁴, la création du GIP Foncière de Haute-Savoie et sa convention constitutive ont été approuvées par arrêté préfectoral du 16 avril 2019. Regroupant l'EPF74, huit EPCI de Haute-Savoie, l'USH74 (association des organismes de logements sociaux) et la Caisse d'épargne Rhône-Alpes, le GIP a été agréé comme organisme de foncier solidaire par arrêté du préfet de région en date du 24 septembre 2019. Le groupement est présidé par Mme Ségolène GUICHARD, vice-présidente de la communauté d'agglomération du Grand Annecy. Son directeur est M. Philippe VANSTEENKISTE, également directeur de l'EPF74.

L'objet du GIP est d'acquérir et de gérer, à la demande de collectivités territoriales ou de leurs groupements, du patrimoine foncier public, dans la perspective d'opérations d'aménagement d'intérêt général, décidées par les collectivités demandeuses, dans les domaines suivants :

- ♦ développement de l'offre de logements, en tout ou partie par des baux réels solidaires ;
- ♦ développement de l'attractivité économique des territoires ;
- ♦ développement des équipements publics ;
- ♦ préservation et valorisation du patrimoine naturel.

En vertu de la convention constitutive, chaque membre du groupement dispose de deux sièges à l'assemblée générale et d'un siège au conseil d'administration. Le GIP est constitué sans capital mais les membres doivent financer 25 % minimum de toute acquisition ou opération réalisée par le GIP sur le territoire et pourront garantir les emprunts afférents. Les ressources du GIP seront en outre constituées des contributions financières des membres, de la mise à disposition gratuite de moyens, et des redevances perçues au titre des baux consentis.

Les modalités de création de la Foncière de Haute-Savoie appellent deux séries d'observations.

¹⁴ EPF74, communauté de communes du Pays d'Evian Vallée d'Abondance, communauté d'agglomération Annemasse–Les Voirons, communauté de communes du Pays rochois, communauté de communes Arve et Salève, communauté de communes Rumilly Terre de Savoie, communauté d'agglomération Grand Annecy, communauté de communes Fier et Usse, communauté de communes des Sources du Lac d'Annecy, association des organismes de logement social en Haute-Savoie (USH74), Caisse d'Epargne Rhône-Alpes.

3.4.3.1- L'impact financier pour l'EPF74

L'EPF74, qui a impulsé la création du GIP, s'est engagé à assumer largement les risques financiers de l'établissement, alors qu'il ne disposera que d'un seul siège au conseil d'administration.

En effet, la convention constitutive dispose, dans son article 15.2 relatif aux contributions aux charges du groupement, que « *les contributions aux charges du groupement comprennent les contributions financières et les contributions non-financières sous la forme de mise à disposition sans contrepartie financière de personnels, locaux ou équipements. La contribution des membres aux charges du groupement se fait comme suit : dès sa création, et ce jusqu'à ce que le groupement soit en mesure de financer lui-même ses frais de fonctionnement, l'EPF74 met à la disposition du groupement le personnel, les locaux et équipements nécessaires à son fonctionnement. (...) Dès que le groupement est en mesure d'assurer financièrement ses frais de fonctionnement, dans l'hypothèse où son budget serait insuffisant pour couvrir la totalité des charges, les membres contribuent aux charges du groupement, proportionnellement au nombre de voix détenues au sein de l'assemblée générale* ».

L'article 8.1 relatif aux obligations des membres à l'égard des tiers précise par ailleurs que « *les membres sont tenus aux dettes du groupement à proportion de leur contribution aux charges du groupement, telle que cette contribution est prévue à l'article 15.2 de la présente convention* ».

Ainsi, pendant une période transitoire dont le terme n'est pas défini, l'EPF74 est engagé par la convention constitutive à assumer seul les charges du GIP et, partant, à être le seul responsable de ses dettes non-couvertes par des garanties d'emprunt accordées par les autres membres, garanties qui sont pour ces derniers une simple possibilité. La présidente de La Foncière de Haute-Savoie justifie cette situation par le fait que la création du GIP a été totalement impulsée et maîtrisée par l'EPF 74. Il n'en reste pas moins que l'EPFL a ainsi accepté de dégager les autres membres du GIP de leurs responsabilités financières.

Or les prévisionnels financiers transmis à l'équipe de contrôle montrent une incapacité durable (au-delà de 20 ans) du GIP à couvrir ses frais de fonctionnement, et ce malgré des hypothèses favorables quant au subventionnement des projets (simulation de 12 projets lancés d'ici à 2025, représentant 15 M€ d'acquisitions foncières financées à hauteur de 10,1 M€ par des subventions des membres).

En outre, même si cela ne ressort pas de la convention constitutive, l'EPF74 a annoncé, lors des travaux de préfiguration, qu'il subventionnerait des projets portés par le GIP à hauteur de 5 à 6 M€ sur ses cinq premières années d'existence, soit un montant équivalent aux dotations de démarrage reçues du département et de la région par l'EPFL à sa création. Cette enveloppe de subvention de 6 M€ sur six ans a été actée par le conseil d'administration en février dernier.

Cependant, aucun bilan ou compte de résultat prévisionnel du GIP permettant aux élus de prendre la mesure des engagements financiers de l'établissement n'a été présenté au conseil d'administration ou à l'assemblée générale de l'EPF74 à l'appui des décisions d'adhésion. La présidente de la Foncière de Haute-Savoie explique cette carence par la difficulté à anticiper les équilibres financiers des premières opérations, permettant aux élus de prendre la mesure des engagements financiers de l'établissement. Elle considère que « *eu égard au caractère expérimental et nouveau de l'outil, présenter des chiffres sans connaître le nombre et la nature des opérations qu'il serait possible de mener aurait relevé de la pure fiction* ». Cependant, la phase de préfiguration du GIP a été suffisamment longue et riche en travaux préparatoires pour permettre l'élaboration de plans d'affaires prévisionnels, a minima portant sur des grandes masses et des scénarios alternatifs.

3.4.3.2- La régularité des subventions aux projets de développement économique

La création du GIP Foncière de Haute-Savoie et son agrément par l'Etat s'inscrivent dans le développement au niveau national des organismes fonciers solidaires, catégorie créée par le législateur pour porter les baux réels solidaires, nouvelle solution de dissociation de la propriété du foncier et du bâti (voir encadré 1).

Cependant, alors que la majorité des organismes fonciers solidaires aujourd'hui créés ont pour objet exclusif la création de logements abordables, la Foncière de Haute-Savoie a un objet plus large : la convention constitutive, reprenant les priorités thématiques du PPI de l'EPF74, permet en effet également au groupement d'acquérir et de gérer des biens à destination de projets relatifs à l'activité économique, aux équipements publics et aux espaces naturels.

Aucune différenciation des modes de financement de l'intervention du GIP n'est prévue selon la destination des projets. Ainsi, l'article 15 de la convention constitutive prévoit une subvention des membres à hauteur de 25 % minimum du coût de l'acquisition dans tous les cas de figure. Les simulations financières par projet transmises à la chambre calculent ainsi un loyer d'équilibre, permettant au GIP de couvrir le coût d'acquisition à financer après subventions, de la même manière pour les projets de logements et de locaux industriels ou tertiaires. Dans ce dernier cas, les subventions versées par les membres au GIP, ayant pour objet de minorer le montant des loyers, s'assimilent donc à des aides à l'immobilier d'entreprises.

Or ces dernières sont soumises à un cadre juridique communautaire et national précis. Alors que les aides publiques au logement aidé sont autorisées par la réglementation communautaire au titre des services sociaux d'intérêt général, l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit en principe les aides octroyées par les personnes publiques aux entreprises.

Une aide d'Etat, prohibée, est ainsi qualifiée lorsque quatre critères cumulatifs sont remplis :

- ♦ existence d'une aide accordée à une entreprise ;
- ♦ cette aide est versée par l'Etat ou une autorité publique au moyen de ressources publiques ;
- ♦ cette aide procure un avantage sélectif à l'entreprise bénéficiaire ;
- ♦ l'aide affecte les échanges entre Etats membres et la concurrence, cette condition étant entendue très largement¹⁵.

La Commission a cependant adopté des règlements, déclinés dans le droit national¹⁶, qui permettent aux Etats membres d'accorder certaines catégories d'aides aux entreprises lorsque celles-ci remplissent des critères précis.

Il résulte de ces dispositions que les collectivités locales, principalement les EPCI depuis la loi NOTRe, peuvent attribuer des aides à l'immobilier d'entreprise sous forme de rabais sur le prix de vente ou le loyer dans les cas suivants :

- ♦ au titre des aides à finalité régionale, selon un zonage défini par décret¹⁷, dont aucune commune de Haute-Savoie ne fait partie ;
- ♦ au titre des aides à l'investissement des PME, avec un pourcentage de rabais défini par le règlement communautaire, et variant selon les zones et la taille des entreprises.

¹⁵ Voir direction des affaires juridiques du ministère de l'Economie et des finances, Vademecum des aides d'Etat : l'existence d'une distorsion de concurrence est en pratique généralement constatée lorsqu'une aide favorise une ou plusieurs entreprises dans un secteur ouvert à la concurrence / une aide accordée à une entreprise qui ne fournit que des services locaux peut affecter les échanges entre Etats membres lorsque des entreprises d'autres Etats membres pourraient fournir de tels services.

¹⁶ Concernant les aides à l'immobilier d'entreprise : articles L. 1511-3 et R. 1511-5 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹⁷ Décret n° 2015-1391 du 30 octobre 2015.

Dans le cas de la Haute-Savoie, non-couverte par le zonage spécifique, le rabais peut être au maximum de 20 % pour les petites entreprises¹⁸ et de 10 % pour les moyennes entreprises¹⁹. L'article R. 1511-5 du CGCT autorise l'octroi d'aides aux autres entreprises dans la limite du plafond de minimis, à savoir 200 000 € par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux, tous dispositifs d'aides relevant du régime de minimis confondus²⁰. Enfin, l'article L. 1511-3 du CGCT précise que les aides mises en œuvre doivent être cohérentes avec les orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

La compatibilité des subventions au GIP en matière économique avec ce cadre juridique paraît avoir été très peu étudiée lors des travaux de préfiguration. La présidente de la Foncière de Haute-Savoie souligne que les études nécessaires ont été réalisées afin d'exclure tout risque de favoritisme, et de garantir le respect des règles de la commande publique, ce qui constitue un sujet différent de la bonne prise en compte de la réglementation spécifique des aides économiques.

La régularité des subventions au GIP Foncière de Haute-Savoie pour ses interventions en matière économique n'est pas aujourd'hui assurée au regard du cadre communautaire des aides d'Etat et de la réglementation nationale relative aux aides à l'immobilier d'entreprise. La chambre souligne la nécessité pour l'EPF74 de réaliser les expertises juridiques nécessaires préalablement à tout engagement financier en la matière.

3.5 La gestion locative

La gestion locative est une fonction peu valorisée de l'EPF74. Elle n'est jamais mentionnée dans les rapports d'activité de l'établissement, et aucun indicateur ou statistique sur cette activité n'est suivi par l'établissement. Le PPI 2019-2023 fait ainsi le diagnostic d'une méconnaissance de cette fonction par les collectivités membres, alors que l'EPFL gère un portefeuille de biens significatif.

Un guide de la gestion du patrimoine formalise les procédures entre l'EPFL et les collectivités bénéficiaires du portage. Les charges et les produits afférents aux biens en portage étant refacturés aux collectivités, l'ensemble des actes de gestion locative (choix des locataires, travaux, le cas échéant, procédures d'expulsion, etc.) sont soumis à l'accord préalable de ces dernières.

Pour le choix des locataires, l'EPFL fait prioritairement appel aux directions des ressources humaines et aux CCAS des collectivités bénéficiaires des portages, qui peuvent ainsi choisir les occupants. Les loyers pratiqués sont fixés par référence à ceux du logement social, ce qui se justifie par le caractère systématiquement précaire des baux consentis.

De 2012 à 2018, les loyers perçus se sont élevés à 4,04 M€. Le taux de loyers impayés s'est établi sur la période 2015-2018, à 3,13 %, avec 79,7 k€ de loyers restant à encaisser fin 2018. Des admissions en non-valeur ont été prononcées depuis 2012, à hauteur de 57,8 k€. Trois procédures d'expulsion ont été conduites.

¹⁸ Selon la définition du règlement 651/2014 : entreprises ayant un effectif de moins de 50 personnes et un bilan annuel inférieur à 20 M€.

¹⁹ Selon la définition du règlement 651/2014 : entreprises ayant un effectif de moins de 250 personnes et un bilan annuel inférieur à 150 M€.

²⁰ Le commissariat général à l'égalité des territoires publie annuellement la liste des dispositifs d'aides soumis à l'application de la réglementation européenne de minimis.

Le taux d'impayés est donc relativement faible²¹. Cependant, les procédures de recouvrement des loyers sont apparues peu efficaces pour prévenir les situations d'impayés. En effet, les loyers sont appelés par l'envoi aux locataires des titres de recettes par le comptable public, avec un décalage qui peut être significatif par rapport à la date d'exigibilité prévue dans le bail. Aucune procédure autre que le recouvrement normal par le comptable public n'a été mise en place et l'EPF74 est prévenu tardivement (au bout de trois mois d'impayés environ) des problèmes d'encaissement.

A la suite des observations provisoires de la chambre, l'EPF 74 a sollicité début 2020 son comptable public afin de proposer à ses locataires le prélèvement automatique. L'aboutissement de cette démarche serait de nature à simplifier et sécuriser le recouvrement, et à mieux prévenir les situations d'impayés.

3.6 Conclusion intermédiaire

La gestion des acquisitions et cessions foncières est apparue bien encadrée par les PPI et le règlement intérieur, et réalisée avec un respect rigoureux des règles ainsi définies. Le fonctionnement de l'EPF74 assure une transparence de ces opérations, ainsi que des prix de transaction. Les trois PPI en vigueur depuis 2012 ont porté sur des volumes financiers croissants, avec une nette progression des montants dédiés à l'habitat. Cependant, ces programmations ne font pas l'objet d'une évaluation opérationnelle permettant d'apprécier l'impact des portages fonciers réalisés sur la création de logements ou l'accueil d'activités économiques.

Le PPI adopté fin 2018 a procédé à une forte simplification de conditions d'intervention de l'EPF74, par une baisse des taux de portage et une ouverture générale des possibilités de portage de longue durée. Ces évolutions n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de leur impact financier présentée au conseil d'administration. Or une telle évaluation apparaît d'autant plus nécessaire que l'EPFL a fait le choix d'inciter ses membres à recourir aux solutions de dissociation de la propriété du foncier et du bâti, impliquant le développement des baux de longue durée et un allongement des durées de portage susceptible de réduire de manière importante les ressources annuelles et la rotation des stocks de l'établissement.

De la même manière, l'EPFL a impulsé la création du GIP Foncière de Haute-Savoie, récemment agréé comme organisme de foncier solidaire. Si cette orientation témoigne d'une volonté d'innovation, par le recours à des formules juridiques aujourd'hui encouragées par les pouvoirs publics, les risques financiers et juridiques pris par l'EPF74 devraient être mieux évalués, au vu de l'importance des engagements souscrits vis-à-vis du GIP, et de l'absence d'analyse de la régularité des subventions envisagées au regard des règles communautaires et nationales relatives aux interventions économiques.

4 LA FIABILITE DES COMPTES

4.1 Le cadre applicable aux EPFL

Les établissements publics fonciers locaux sont régis par l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux, et par le plan comptable M44 qui leur est spécifiquement dédié.

²¹ En 2013, 4,5 % des locataires étaient en situation d'impayé de loyer ou de charges. Source : INSEE, Les conditions de logement en France, 2017.

Une spécificité importante de leur gestion comptable tient à ce que l'ensemble des opérations relatives aux terrains en portage relèvent d'une comptabilité de stock.

Enfin, l'obligation d'assujettissement à la TVA des EPFL pour l'ensemble de leurs activités a clairement été reconnue en 2013²². Le conseil d'administration de l'EPF74 a ainsi décidé, par délibération de mars 2014, de l'assujettissement de l'ensemble des activités de l'établissement à la TVA à compter du 1^{er} juillet 2014.

Le détail des principes comptables est présenté en annexe 5.

4.2 L'information budgétaire et financière

4.2.1- L'adoption et la communication des budgets et des comptes

Le calendrier budgétaire suit un rythme régulier, avec vote du budget primitif fin novembre ou début décembre, du budget supplémentaire et du compte administratif en mars. Entre 2012 et 2018, l'EPFL a procédé au vote d'une à deux décisions modificatives de crédits par an. L'établissement n'est pas soumis à l'obligation d'un débat d'orientations budgétaires.

Les informations données à l'assemblée générale et au conseil d'administration à l'appui du vote des budgets et des comptes administratifs sont apparues succinctes. Outre les maquettes budgétaires, une ou deux diapositives sont présentées, retraçant de façon globale l'équilibre de financement de l'établissement (couverture des charges de structure par les honoraires de portage et répartition des sources de financement du stock). Cette présentation a été enrichie en 2018 d'informations concernant la structure de la dette et en 2019, d'éléments rétrospectifs concernant la comparaison entre les coûts de fonctionnement, le nombre d'équivalents temps pleins et le stock.

Cependant, aucun élément ne permet aux élus d'apprécier l'évolution des différents postes de dépenses et de recettes par rapport aux années précédentes, ni d'en avoir une vision prospective ou comparée aux autres EPFL.

Les décisions modificatives et le budget supplémentaire ne font l'objet d'aucun rapport de présentation, alors que les écarts sont souvent substantiels entre le budget primitif et l'exécution finale (par exemple, de 2012 à 2018, taux d'exécution moyen de 120,3 % pour les dépenses réelles de fonctionnement, de 109,3 % pour les charges de personnel et 112,1 % pour les recettes réelles de fonctionnement).

Depuis une refonte du site internet fin 2019, les comptes rendus du conseil d'administration et de l'assemblée générale sont accessibles au grand public. Les budgets primitifs et les comptes administratifs sont intégrés dans ces comptes rendus, mais ils restent difficiles à trouver sur le site internet. Ce dernier ne comprend pas de rubrique dédiée aux comptes, qui permettrait une meilleure accessibilité de l'information financière.

4.2.2- Les annexes budgétaires

La production des annexes aux comptes administratifs peut être améliorée. Ainsi, l'annexe (A3.1) qui retrace les provisions n'est renseignée que sur les exercices sur lesquels ont été constituées des provisions (2014, 2016 et 2018), alors qu'elle devrait l'être chaque année afin de connaître le montant total provisionné.

²² Réponse à la question écrite n° 00777 / JO Sénat du 17 janvier 2013, page 164.

Les annexes concernant les variations du patrimoine (entrées et sorties de l'actif) ne sont plus complétées depuis 2016. Enfin, les annexes relatives aux engagements reçus ne sont jamais renseignées, alors que le montant des engagements issus des conventions de portage signées avec les collectivités membres devrait y figurer.

4.3 Les opérations comptables

4.3.1- Les provisions

Les principales provisions constituées par l'EPF74 concernent ses emprunts à risque. En effet, quatre emprunts, souscrits en 2008, se classent dans les catégories A2, E1, E3 et E5, pour un capital restant dû de 5,2 M€ au 31 décembre 2018.

Parmi ces quatre emprunts structurés, deux emprunts souscrits auprès de la Société Générale ont vu leurs taux fortement augmenter entre 2016 et 2018 (pour l'emprunt classé E5 : taux de 6,72 % en 2017 et 7,66 % en 2018, contre un taux bonifié en première phase de 4 % ; pour l'emprunt classé A2 : taux de 8,01 % en 2016, 6,36 % en 2017 et 4,38 % en 2018, contre un taux bonifié en première phase de 4,05 %).

En 2015, l'EPFL a sollicité l'aide du fonds de soutien pour la sortie des emprunts à risque au titre de ses deux emprunts les plus sensibles, classés E3 et E5. Il a reçu une réponse positive, pour une aide de respectivement 8,5 % et 14,3 % de l'indemnité de remboursement anticipé.

Au vu de l'importance des indemnités restant à financer (1,1 M€ pour l'emprunt coté E5 avec la Société Générale, pour lequel l'indemnité de remboursement anticipé était de 61 % du capital restant dû ; 467 k€ pour l'emprunt coté E3 avec Dexia, pour lequel l'indemnité de remboursement anticipé était de 17 % du capital restant dû), l'établissement a décidé de ne pas donner suite à la proposition du fonds de soutien et de conserver ces emprunts en l'état. Le directeur a été mandaté par le conseil d'administration en 2013 afin de renégocier les emprunts en question, mais aucune solution satisfaisante n'a été trouvée à ce jour.

L'EPFL a privilégié la constitution de provisions pour couvrir le risque financier lié aux emprunts structurés. Il a ainsi constitué, en 2013, une provision de 100 000 €, abondée de 50 000 € en 2016 et 150 000 € en 2019. Il a procédé, en 2018, à une reprise de cette provision à hauteur de 68 000 € afin de faire face au dérapage du taux d'intérêt sur l'emprunt coté E5 (soit l'écart entre le taux d'intérêt applicable à l'échéance annuelle et le taux bonifié initial).

Le surcoût induit par l'activation des formules structurées (écart entre le taux d'intérêt applicable à l'échéance annuelle et le taux bonifié initial) s'est établi à 30 k€ en 2016, 68,6 k€ en 2017 et 68,5 k€ en 2018, soit 11,6 % des charges financières totales de l'EPFL cette dernière année.

La constitution de ces provisions relève d'une démarche volontaire de l'EPFL, le provisionnement n'étant légalement obligatoire que pour les emprunts à risque souscrits depuis le 1^{er} janvier 2014. Cependant, le provisionnement mis en place par l'EPFL ne respectait pas, jusqu'en 2020, les recommandations du guide pratique du provisionnement des emprunts à risque publié par la DGFIP²³.

²³ Application au capital restant dû à chaque échéance future de l'emprunt de l'écart entre le taux fixe de référence à la date de signature du contrat (la DGFIP recommande de prendre comme taux de référence l'indice TEC10 à la date de conclusion du contrat) et le taux contractuel applicable l'année n. Dans le cas du contrat entre l'EPFL et la Société générale, signé le 23 septembre 2008, le TEC 10 du 29 septembre 2008 était de 4,41 %, le taux d'intérêt contractuel pour 2018 était de 7,66 %, soit un écart de taux de 3,25 %, appliqué au CRD de chaque échéance annuelle du prêt, jusqu'à son amortissement complet en 2029.

Les provisions étaient en effet d'un montant forfaitaire, établi en fonction des capacités budgétaires de l'établissement, et non en fonction du risque financier induit par les contrats, et n'étaient pas régulièrement actualisées.

A la suite de la recommandation de la chambre, le conseil d'administration a délibéré en février dernier pour actualiser le montant de la provision pour les emprunts structurés au regard de l'évaluation du risque financier, calculé selon les préconisations de la DGFIP. Il ressort de ce calcul que le montant de provision déjà constituée par l'EPFL est suffisant, au regard des taux d'intérêt applicables en 2020. La chambre prend acte de cette amélioration, et appelle l'attention de l'EPF 74 sur la mise à jour annuelle du montant de la provision, permettant au conseil d'administration de disposer d'une vision complète et mise à jour du risque financier induit par les emprunts structurés souscrits par l'établissement.

Concernant les autres provisions pour risques et charges, l'EPF74 a constitué en 2018 une provision pour la prise en charge des comptes épargne temps des salariés, à hauteur de 45 000 €. Cette provision n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration, ni sur son principe, ni sur son mode de calcul ; seuls les crédits ont été inscrits lors de la décision modificative de crédits de septembre 2018.

Aucune autre provision n'a été constituée, alors même que l'activité de gestion locative génère des impayés de loyers et des créances irrécouvrables (57 800 € d'admissions en non-valeur entre 2012 et 2018). De même, un contentieux en matière de marché public, introduit en 2014 contre l'EPFL par une entreprise de démolition, au titre duquel le requérant demandait une indemnité de 101 k€, n'a pas fait l'objet de provisionnement. La chambre souligne que, en vertu du principe de prudence, les provisions pour contentieux et pour créances irrécouvrables doivent obligatoirement être constituées.

4.3.2- La comptabilité d'engagement et les opérations de fin d'exercice

A la clôture de l'instruction, l'EPF74 ne tenait aucune comptabilité d'engagement, ni en dépenses, ni en recettes, alors que la comptabilisation des dépenses engagées est une obligation fixée par l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, et rappelée par l'instruction comptable M4.

Cela constitue un manquement majeur aux principes fondamentaux du droit budgétaire, qui exige que la disponibilité des crédits soit assurée lors de chaque engagement juridique de l'établissement.

La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice est réalisée de manière partielle. En effet, l'EPF74 ne procède qu'au rattachement des frais de notaire et des frais d'acquisitions non-réglés en fin d'exercice, à l'exclusion des frais de fonctionnement généraux et des recettes.

Contrairement aux dispositions de la nomenclature M4, l'EPF74 ne procède pas au calcul des intérêts courus non échus (ICNE) de ses emprunts, ce qui nuit à la fiabilité des comptes, et ne permet pas de respecter le principe de l'annualité budgétaire. Les ICNE sont estimés pour 2017 à environ 0,34 M€.

En réponse à la recommandation de la chambre, l'EPF 74 indique avoir mis en place, depuis le 1^{er} janvier 2020, une comptabilité d'engagement, tant en dépenses qu'en recettes, ce qui devrait contribuer à fiabiliser, via l'utilisation du système d'information financier, le suivi de ses nombreuses opérations de portage, aujourd'hui uniquement retracées dans un fichier tableur.

4.3.3- Le suivi du patrimoine et des stocks

Le suivi comptable du patrimoine propre de l'EPF74, d'un montant limité, est satisfaisant. Le suivi comptable des stocks, activité essentielle de l'établissement, est également effectué de manière régulière. L'EPF74 applique de manière rigoureuse, en lien avec son comptable public, les règles de comptabilisation spécifiques des opérations de portage foncier (voir détail des écritures en annexe 6). Le stock final au 31 décembre 2018 tenu par l'ordonnateur concorde avec celui du comptable, après des régularisations, de montants limités, intervenues en cours de période.

Cependant, sur l'exercice 2018, les écritures de constatation de la valeur du stock final ont été passées de manière incomplète. En effet, faute de crédits ouverts suffisants, 3,12 M€ d'opérations n'ont pu être comptabilisées dans le stock final, qui a ainsi été artificiellement minoré. Ces opérations ont été régularisées sur l'exercice suivant. La tenue régulière d'une comptabilité d'engagement devrait à l'avenir permettre à l'EPFL de mieux suivre comptablement ses acquisitions, et d'anticiper le montant des crédits nécessaires à la correcte passation des écritures de stocks.

4.4 Conclusion intermédiaire

La qualité de l'information budgétaire et de la gestion comptable peut être améliorée. L'information donnée aux élus à l'appui du vote des budgets et des comptes doit être mieux détaillée. Si le suivi comptable du patrimoine et des stocks est globalement satisfaisant, la pratique du provisionnement est insuffisante. Conformément à la recommandation de la chambre, l'EPF 74 dit avoir mis en place une comptabilité d'engagement, jusqu'alors inexistante, alors qu'il s'agit d'un principe fondamental du droit budgétaire. Cela est de nature à sécuriser le suivi des opérations de portage foncier.

5 GESTION ET ANALYSE FINANCIERES

Des opérations budgétaires et comptables particulières sont prévues pour retracer les activités de portage foncier, ce qui peut complexifier la lecture et l'analyse des comptes. L'analyse financière a donc été réalisée après des retraitements comptables dont le détail est précisé en annexe 6.

5.1 L'évolution de l'épargne brute

De 2012 à 2018, les produits de gestion de l'EPFL ont progressé de 16,3 % par an en moyenne, passant de 11,45 à 32,96 M€. La croissance des charges de gestion s'est quant à elle établie à + 9,18 % par an en moyenne (17,58 M€ en 2012, 32,51 M€ en 2019).

Tableau 2 : Formation de l'épargne brute

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion	11,45	13,86	12,72	17,22	14,77	25,30	23,98	32,96	16,31%
<i>dont ventes de terrains</i>	5,74	6,87	5,25	6,20	6,85	15,73	13,26	21,93	21,11%
<i>dont honoraires de portage</i>	1,12	1,40	1,57	1,64	1,69	1,69	1,86	1,87	7,58%
<i>dont taxe spéciale d'équipement</i>	4,37	5,09	5,48	8,84	5,69	6,98	7,96	8,22	9,45%
<i>dont produit prélèvement SRU</i>	0,05	0,29	0,35	0,50	0,48	0,79	0,77	0,81	50,56%
<i>dont recettes diverses d'exploitation</i>	0,17	0,21	0,07	0,05	0,05	0,11	0,12	0,12	-4,86%
Produits de gestion hors ventes de terrains	5,71	6,99	7,47	11,03	7,91	9,57	10,71	11,03	9,85%
Charges de gestion	17,58	22,94	16,03	21,63	22,80	20,95	27,94	32,51	9,18%
<i>dont achats de terrains</i>	17,21	22,16	15,20	20,74	21,63	19,89	26,78	30,91	8,72%
<i>dont portage foncier (net des atténuations)</i>	-0,20	0,08	-0,05	-0,04	0,12	-0,13	-0,08	0,08	-187,30%
<i>dont frais de structure</i>	0,16	0,21	0,26	0,23	0,30	0,33	0,39	0,49	17,30%
<i>dont charges de personnel (net des atténuations)</i>	0,39	0,48	0,61	0,69	0,74	0,86	0,83	1,01	14,51%
Charges de gestion hors achats de terrains	0,37	0,78	0,83	0,89	1,17	1,06	1,16	1,60	23,32%
Excédent brut de fonctionnement hors achats et ventes de terrains	5,34	6,21	6,64	10,14	6,74	8,51	9,56	9,43	8,45%
Résultat financier	-0,67	-0,68	-0,80	-0,69	-0,70	-0,67	-0,59	-0,52	-3,51%
Résultat exceptionnel	0,00	-0,18	0,28	-0,22	-0,41	-0,03	-0,67	-0,48	155,45%
Variation des stocks	11,28	15,55	9,35	14,49	14,90	3,97	13,35	9,04	-3,10%
CAF brute retraitée (neutralisation de la variation des stocks)	4,47	5,61	5,53	9,18	5,75	7,63	8,13	8,50	9,60%

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

L'essentiel de la progression des produits et des charges provient cependant de la croissance des achats et des reventes de terrains, qui, conformément aux règles de la comptabilité de stocks, sont basculés en section d'investissement via les opérations d'ordre.

Après neutralisation de la variation des stocks²⁴, l'épargne brute a progressé tendanciellement sur la période, passant de 4,47 M€ en 2012 à 8,5 M€ en 2019.

5.2 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion sont composés des produits issus des activités de portage foncier, des produits fiscaux et, dans une moindre mesure, de subventions reçues. Ils ont progressé de 188 % entre 2012 et 2019.

5.2.1- Les produits issus des activités de portage foncier

La forte progression des reventes de terrains, qui sont passées de 5,74 M€ à 21,93 M€, est le premier facteur de croissance des produits de gestion. Cette augmentation, particulièrement rapide depuis 2017, des cessions foncières s'explique à la fois par l'impact de la montée en charge de l'activité de l'EPFL (fin des cycles de portage), ainsi que par une hausse des demandes de rétrocessions par anticipation.

²⁴ Fin 2018, faute de crédits ouverts suffisants en opérations d'ordre, 3,12 M€ de stocks n'ont pu être enregistrés comptablement, alors que les acquisitions et travaux correspondant avaient été effectivement payés. Afin de donner une juste appréciation de la situation financière de l'établissement, la variation des stocks de 2018 a été retraitée, et majorée de 3,12 M€.

Les honoraires de portage, facturés aux communes et aux EPCI commanditaires des acquisitions foncières, ont également connu une forte progression, de 1,12 à 1,87 M€, sous l'effet de la croissance du stock de biens en portage par l'EPFL.

5.2.2- La taxe spéciale d'équipement et le produit du prélèvement SRU

Prévue par l'article 1607 bis du code général des impôts, la taxe spéciale d'équipement (TSE) est perçue par les établissements publics fonciers locaux afin de « *leur permettre de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation* ».

Le produit de la TSE est arrêté chaque année par l'établissement, dans la limite d'un plafond de 20 € par habitant relevant de son périmètre. Il est réparti, au prorata des bases, entre la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non-bâties et la cotisation foncière des entreprises. Il est prélevé sous la forme d'un taux additionnel à ces quatre taxes, calculé par les services fiscaux.

Le produit de la TSE perçu par l'EPFL a progressé de 9,5 % par an en moyenne, passant de 4,37 M€ en 2012 à 8,22 M€ en 2019. Cette augmentation s'explique essentiellement par l'évolution du périmètre de l'établissement, le produit prélevé par habitant étant de 11,41 € en 2019, contre 10,71 € en 2012. Il s'agit d'un niveau légèrement supérieur à la moyenne des établissements publics fonciers locaux (moyenne des 23 EPFL : 9,56 € par habitant en 2018, et 11 € par habitant en moyenne des 20 EPFL ayant instauré la taxe spéciale d'équipement)²⁵.

L'EPFL a cependant arrêté un montant de TSE nettement supérieur, de 19 € par habitant, en 2015. Cette décision était motivée par l'hypothèse d'une inscription dans la prochaine loi de finances d'une mesure de plafonnement du produit de la TSE perçue par les établissements publics fonciers locaux, à l'instar des mesures de plafonnement des ressources fiscales votées annuellement pour les opérateurs de l'Etat. L'EPFL, souhaitant éviter une stagnation de ses ressources alors que son périmètre d'intervention avait vocation à s'accroître rapidement, avait alors voté un produit de TSE équivalent au niveau d'effort par habitant de 2014 appliqué à l'ensemble du territoire départemental.

Cette perspective d'une mesure de plafonnement de la TSE, simplement évoquée comme une évolution souhaitée par le ministère en charge du budget lors de réunions de travail entre l'administration centrale et l'association des EPFL, ne s'est pas concrétisée. Bien que l'EPFL de Haute-Savoie soit revenu dès 2016 au niveau de TSE par habitant antérieur, la chambre souligne que cette décision, prise sur la base d'échanges informels, s'est traduite par une augmentation de 3,4 M€ de la pression fiscale en 2015, sensible sur l'évolution des taux d'imposition²⁶.

Autre produit issu de la fiscalité, l'EPFL est bénéficiaire, en vertu de l'article 55 de la loi SRU, et de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, du prélèvement sur ressources fiscales des communes dans lesquelles la part des logements sociaux est inférieur à 20 % ou 25 %. Ce produit est passé de 46 k€ en 2012 à 809 k€ en 2019.

5.2.3- Les autres recettes d'exploitation

Les autres recettes diverses d'exploitation se sont établies à 122,4 k€ en 2019, contre 173,5 k€ en 2012. Leur composition a fortement évolué sur la période :

²⁵ Source : Enquête QBP association des EPFL.

²⁶ Par exemple, sur une commune appliquant au taux de taxe d'habitation de 18 %, l'augmentation de la TSE en 2015 s'est traduite par une hausse de 0,74 % du taux d'imposition.

- ♦ jusqu'en 2015, ces recettes diverses étaient principalement constituées des subventions reçues. L'EPFL a bénéficié de financements de la région pour ses missions d'ingénierie, et, jusqu'en 2014, d'une aide du département de 5 € par habitant pour chaque nouvelle commune adhérente. Aucune subvention ou participation n'a plus été perçue depuis 2016 ;
- ♦ depuis 2016, les recettes diverses sont essentiellement composées des redevances perçues au titre des baux emphytéotiques administratifs, marquant le développement de ce nouveau mode d'intervention de l'établissement.

5.3 L'évolution des dépenses de gestion

Les charges de gestion, composées des dépenses liées aux activités de portage foncier et des charges de structure, ont augmenté globalement de 84,9 % depuis 2012, passant de 17,58 M€ à 32,51 M€.

5.3.1- Les charges de portage foncier

Les charges de portage foncier (coûts d'acquisition des biens et frais notariés et frais de portage nets des atténuations) expliquent l'essentiel de la progression des charges de gestion, passant de 17 M€ en 2012 à 31 M€ en 2019. Cela s'explique par l'augmentation des acquisitions foncières réalisées par l'établissement (17,2 M€ en 2012, 30,9 M€ en 2019), sous l'effet de la croissance de son périmètre et de la montée en charge de son activité.

Les autres coûts de portage ont peu évolué sur la période, s'établissant selon les années entre 0,9 M€ et 1,1 M€. Ils sont composés en premier lieu du reversement des loyers perçus par l'EPFL aux collectivités donneuses d'ordre, conformément au règlement d'intervention, puis des travaux effectués sur les biens en portage, des charges du propriétaire et des impôts fonciers.

Tableau 3 : Evolution des charges de portage foncier

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Coûts d'acquisition et honoraires - portage foncier	17,21	22,16	15,20	20,74	21,63	19,89	26,78	30,91	8,72%
+ Autres coûts de portage foncier	0,88	1,12	0,92	0,95	1,09	0,95	0,89	1,09	3,04%
dont travaux, réparations, rénovations	0,09	0,23	0,09	0,06	0,02	0,02	0,03	0,06	-4,85%
dont impôts fonciers	0,00	0,00	0,11	0,12	0,15	0,16	0,19	0,20	#DIV/0!
dont frais divers et charges	0,23	0,25	0,12	0,17	0,32	0,15	0,16	0,19	-2,71%
dont loyers reversés aux collectivités	0,39	0,47	0,56	0,60	0,60	0,61	0,50	0,62	6,65%
dont subventions reversées aux collectivités	0,16	0,16	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	-32,31%
- Atténuations de charges portage foncier	1,08	1,04	0,97	0,99	0,97	1,08	0,97	1,01	-0,92%
dont loyers perçus	0,44	0,52	0,54	0,66	0,65	0,59	0,65	0,57	3,91%
dont remboursements d'impôts fonciers			0,00	0,10	0,13	0,14	0,15	0,21	#DIV/0!
dont autres remboursements de charges	0,64	0,51	0,44	0,23	0,19	0,35	0,17	0,21	-14,61%
Total charges portage foncier	17,02	22,24	15,15	20,69	21,75	19,76	26,70	30,99	8,94%

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Les recettes venant en atténuation des charges de portage foncier ont, de la même manière, fluctué entre 0,97 M€ et 1,08 M€ sur la période. Les loyers perçus sur les biens en portage en constituent le principal poste. Les autres recettes sont constituées des impôts fonciers et des charges remboursées à l'EPFL par les collectivités donneuses d'ordre.

Conséquence de ces règles de répercussion sur les communes et les EPCI des produits et des charges, les charges de portage foncier ont été globalement couvertes sur la période par les recettes venant en atténuation. Ces dernières ont été supérieures, de 2012 à 2019, de 229 k€ aux charges de portage.

5.3.2- Les charges de structure

Les charges de structure de l'établissement sont composées des charges à caractère général hors coûts de portage, des frais de personnel et des autres charges de gestion courante.

Tableau 4 : Evolution des charges de structure

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Charges de structure	565,5	699,6	876,0	931,0	1 051,8	1 193,1	1 236,6	1 521,4	15,19%
Charges à caractère général hors portage foncier	159,9	210,4	255,8	226,6	298,2	325,0	385,8	488,7	17,30%
Charges de personnel (net des atténuations)	392,3	476,2	607,0	692,2	740,0	856,0	829,2	1 012,7	14,51%
Autres charges de gestion courante	13,2	13,1	13,2	12,2	13,6	12,1	21,5	20,0	6,04%
<i>dont indemnités et cotisations des élus</i>	<i>13,2</i>	<i>13,1</i>	<i>13,2</i>	<i>12,2</i>	<i>13,4</i>	<i>12,0</i>	<i>14,0</i>	<i>16,3</i>	<i>3,02%</i>

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Bien que relativement peu importantes dans le total des dépenses d'exploitation de l'EPFL, elles ont connu une progression très rapide sur la période examinée, passant de 565,5 k€ en 2012 à 1,52 M€ en 2019, soit une augmentation annuelle moyenne de 15,2 %.

Cette hausse est en outre amoindrie par l'impact de l'assujettissement à la TVA de l'activité de l'EPFL depuis le 1^{er} juillet 2014. Ainsi, les chiffres retracés dans les comptes sont toutes taxes comprises jusqu'à cette date, et hors taxes depuis lors.

Ainsi, à régime fiscal constant, la progression des charges à caractère général hors portage foncier s'est établie à + 19,2 % par an en moyenne, nettement plus rapide que celle du stock de terrains gérés (+ 12 % par an en moyenne). Les principaux postes d'augmentation sont les frais de maintenance et de fournitures (+ 128 k€), les frais afférents aux déplacements (véhicules, carburants et remboursements de frais : + 85 k€) et les frais de communication et de réception (+ 29,8 k€). Enfin, le paiement d'honoraires, sous l'effet de la progression de l'activité, des procédures d'expulsion dans le cadre de la gestion locative et du besoin en conseil pour la création de la Foncière a fortement progressé et atteint 120 k€ en 2019.

La masse salariale est passée de 0,39 M€ à 1,01 M€, soit une progression annuelle moyenne de + 14,5 %.

Si la faible part des charges de structure dans le total des dépenses de l'EPFL rend cette progression rapide peu sensible sur les équilibres financiers globaux, la chambre souligne cependant que la maîtrise des frais de fonctionnement doit être un point de vigilance pour l'avenir.

5.4 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement de l'établissement ont été limitées, s'établissant à 2,2 M€ sur la période, et principalement constituées des frais d'acquisition et de construction du nouveau siège social. L'essentiel du besoin de financement des investissements provient de l'augmentation des stocks de terrains en portage, qui a été de 91,9 M€ depuis 2012.

Il a été couvert majoritairement (63,1 %) par des financements propres, essentiellement l'épargne nette (27,3 M€ en cumul de 2012 à 2019, soit 28,6 % du besoin de financement) et les remboursements en annuités versés par les collectivités. Les emprunts nouveaux souscrits se sont élevés à 33,6 M€ de 2012 à 2019, soit 35,2 % du besoin de financement.

Les mobilisations d'emprunt ont globalement été bien corrélées au besoin de financement, avec une mobilisation du fonds de roulement net global de 1,6 M€ sur la période.

Tableau 5 : Financement des investissements

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
CAF brute retraitée	4,47	5,61	5,53	9,18	5,75	7,63	8,13	8,50	54,79
-Annuité en capital de la dette	1,42	1,88	3,55	2,92	3,08	5,79	1,86	6,96	27,46
CAF nette retraitée	3,05	3,73	1,98	6,26	2,67	1,84	6,27	1,54	27,33
+ Subventions d'investissement reçues	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,01	0,01	0,00	0,06
+ Autres recettes	0,07	0,04	0,56	0,07	0,22	0,02	0,06	0,29	1,33
+ solde des mouvements sur les comptes 1687 et 2763*	4,60	5,21	4,36	5,77	6,90	2,45	3,97	-1,71	31,54
= Financement propre disponible	7,72	8,98	6,90	12,10	9,84	4,31	10,31	0,12	60,27
-Variation des stocks	11,28	15,55	9,35	14,49	14,90	3,97	13,35	9,04	91,94
- Dépenses d'équipement	0,03	0,04	0,05	0,71	1,14	0,20	0,02	0,01	2,21
- Autres immobilisations financières	0,05	0,57	0,02	0,05	0,26	0,00	0,32	0,07	1,33
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3,65	-7,18	-2,52	-3,16	-6,46	0,14	-3,38	-9,01	-35,21
Emprunts nouveaux	2,90	8,21	3,10	1,66	5,70	0,00	6,00	6,00	33,57
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-0,75	1,04	0,57	-1,50	-0,76	0,14	2,62	-3,01	-1,64

*créances et dettes vis-à-vis des collectivités / portage foncier

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

5.5 L'encours de la dette et la capacité de désendettement

La dette a progressé, passant de 23,3 M€ fin 2012 à 27,9 M€ fin 2019. Cette augmentation est mesurée au regard du besoin de financement de la croissance des terrains en stock et des dépenses d'équipement sur la période.

L'encours de dette de l'EPFL présente un profil atypique, car le montant des remboursements en capital est fortement variable d'une année sur l'autre, certains contrats prévoyant un différé d'amortissement jusqu'à la fin du portage foncier. Les emprunts souscrits le sont sur des durées courtes, adaptées aux portages.

La part des emprunts structurés dans l'encours de la dette a diminué, passant de 41,7 % en 2012 à 15,9 % fin 2019. Malgré le dérapage des taux d'intérêt de certains de ces contrats depuis 2016, le taux d'intérêt apparent de la dette a été contenu, passant de 3,2 % en 2012 à 1,8 % en 2019. Sur la période examinée, l'EPFL n'a souscrit que des emprunts de structure simple et a ainsi pu bénéficier du niveau bas des taux d'intérêt.

La capacité de désendettement²⁷ s'est établie à des niveaux satisfaisants sur l'ensemble de la période. Elle est ainsi passée de 5,2 ans en 2012 à 3,3 ans en 2019.

²⁷ Durée théorique de remboursement de la dette en y consacrant la totalité de l'autofinancement.

Tableau 6 : Evolution de la capacité de désendettement

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dette (CRD au 31/12) en M€	23,30	29,64	29,18	27,93	30,55	24,76	28,90	27,94
CAF brute en M€	4,47	5,61	5,53	9,18	5,75	7,63	8,13	8,50
Capacité de désendettement (en années)	5,21	5,28	5,28	3,04	5,31	3,25	3,55	3,29

Source : comptes de gestion

5.6 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie nette

La croissance des terrains en portage (+ 80,7 M€ entre fin 2012 et fin 2019) a été financée principalement par le renforcement des fonds propres (+ 49,6 M€) et par les remboursements en annuités reçus des collectivités membres (+ 26,9 M€), et seulement à hauteur de 4,6 M€ par la croissance de l'encours de dette. Le modèle économique de l'EPFL lui a donc permis d'obtenir les ressources nécessaires au financement du développement de ses activités de portage.

Le fonds de roulement s'est pourtant dégradé fortement, passant de 3,3 M€ en 2014 à 0,76 M€ en 2019, notamment sous l'effet de la construction du siège social. Les immobilisations ont ainsi augmenté de 1,9 M€ entre 2014 et 2017 sans moyen de financement propre, aucun emprunt n'ayant été souscrit au titre de cette opération.

Cette baisse du fonds de roulement alliée à une croissance du besoin en fonds de roulement s'est traduite par une baisse sensible de la trésorerie nette, qui est passée de 3,35 M€ fin 2013 à 0,6 M€ fin 2017, soit seulement 11 jours de charges de gestion.

Tableau 7 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie nette

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds propres	28,57	34,15	39,55	48,70	54,42	62,03	66,86	78,16
+ Emprunts long terme	23,30	29,64	29,18	27,93	30,55	24,76	28,90	27,94
+ Remboursements en annuités perçus des membres	16,37	21,06	25,97	31,74	38,60	41,05	44,74	43,24
+ Provisions pour risques et charges	0,00	0,00	0,10	0,10	0,15	0,15	0,20	0,35
= Moyens de financement à long terme (A)	68,24	84,85	94,80	108,46	123,72	127,99	140,69	149,69
Immobilisations	0,05	0,08	0,11	0,79	1,88	2,05	1,90	1,76
+ Terrains en portage	66,51	82,05	91,41	105,90	120,80	124,77	138,12	147,17
= Emplois à long terme (B)	66,55	82,13	91,51	106,69	122,68	126,82	140,03	148,93
Fonds de roulement retraité (C = A-B)	1,69	2,72	3,29	1,78	1,04	1,16	0,67	0,76
Créances à court terme (fournisseurs et collectivités publiques) (D)	0,83	2,40	1,69	2,00	3,22	2,48	1,24	3,60
Dettes à court terme (fournisseurs et collectivités publiques) (E)	0,92	3,28	0,37	1,25	2,85	1,94	1,88	6,52
Besoin en fonds de roulement (F = D-E)	-0,09	-0,88	1,33	0,75	0,37	0,53	-0,64	-2,91
Régularisations (G)	-0,06	-0,25	0,00	0,00	0,15	0,00	0,22	-1,33
Trésorerie nette (= C-F)	1,72	3,35	1,96	1,03	0,81	0,63	1,53	2,34
En nombre de jours de charges de gestion (y.c. achats de terrains)	36	53	45	17	13	11	20	26

Source : comptes de gestion / retraitements CRC

Il doit en outre être souligné qu'une ligne de trésorerie est demeurée tirée au 31 décembre 2017, à hauteur de 700 k€. Sans cet apport, non conforme à la réglementation budgétaire et comptable en vertu de laquelle les lignes de trésorerie ne peuvent contribuer au financement de l'investissement, et doivent donc être soldées à la clôture de l'exercice, l'EPFL aurait enregistré à la fin de l'exercice 2017 une trésorerie négative.

L'amélioration du besoin en fonds de roulement a permis depuis lors une amélioration de la trésorerie nette. Cette dernière s'établit à 2,34 M€ fin 2019, soit 26 jours de charges courantes, mais là encore avec l'apport important, et irrégulier, d'une ligne de trésorerie mobilisée à hauteur de 1,6 M€ à la fin de l'exercice. Ce faible niveau de trésorerie requiert la mise en œuvre par l'EPFL d'un pilotage précis de ses plans d'acquisitions et de cessions, et doit être un point de vigilance au regard des perspectives de développement de l'établissement (augmentation des volumes d'acquisitions foncières actée dans le PPI, participation au GIP La Foncière).

5.7 L'utilisation de la taxe spéciale d'équipement

L'EPFL n'a pas défini de manière formalisée de stratégie financière. Une règle a cependant été énoncée dans les PPI successifs, à savoir la couverture des charges de structure de l'établissement et des charges financières par les honoraires de portage foncier facturés aux membres et les subventions de fonctionnement, afin que le produit de la taxe spéciale d'équipement soit dédié exclusivement au financement du portage foncier.

L'examen des comptes montre que cet équilibre est globalement respecté, avec un besoin de couverture des charges de fonctionnement et des charges financières de l'établissement par la TSE limité à 224,8 k€ de 2012 à 2019. Le solde s'est cependant fortement dégradé en 2019 (- 172,6 k€).

Tableau 8 : Couverture des frais de structure

En k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2012/2019
Charges de structure	159,95	210,39	255,84	226,65	298,15	325,02	385,84	488,69	2 350,52
Charges de personnel	392,32	476,17	606,99	692,16	739,99	855,97	829,25	1 012,74	5 605,59
Autres charges de gestion	13,24	13,08	13,21	12,20	13,61	12,07	21,47	19,96	118,84
Charges financières	696,95	683,33	804,17	701,02	722,51	674,68	588,66	524,67	5 395,98
Total	1 262,45	1 382,97	1 680,21	1 632,02	1 774,26	1 867,74	1 825,22	2 046,05	13 470,92
Honoraires de portage foncier	1 123,14	1 400,69	1 573,10	1 641,01	1 687,50	1 688,63	1 858,90	1 873,47	12 846,44
Subventions d'exploitation	136,85	176,61	47,19	39,04	0,00	0,00	0,00	0,00	399,68
Total	1 259,99	1 577,30	1 620,29	1 680,05	1 687,50	1 688,63	1 858,90	1 873,47	13 246,12
Solde	-2,47	194,34	-59,93	48,03	-86,76	-179,11	33,68	-172,58	-224,80
Dotation aux amortissements des immobilisations	7,08	26,29	29,08	26,03	12,59	25,69	161,10	154,74	442,60
Solde y.c. amortissement des immobilisations	-9,55	168,04	-89,00	22,00	-99,35	-204,80	-127,42	-327,32	-667,40

Source : comptes de gestion

En outre, le bilan présenté chaque année par l'EPFL n'intègre pas dans le calcul de cet équilibre les dotations aux amortissements des immobilisations, portant exclusivement sur le bâtiment et les équipements mobiliers et informatiques nécessaires au fonctionnement. Après réintégration de cet élément, le besoin de financement par la TSE, bien que demeurant marginal, est plus important (667,4 k€ de 2012 à 2019), avec une nette progression sur les derniers exercices, notamment sous l'effet de l'amortissement du nouveau siège. Cela constitue un point de vigilance pour l'avenir, alors même que le conseil d'administration a acté, dans le nouveau programme pluriannuel d'intervention 2019-2023 une baisse des taux de portage à facturer aux membres, induisant le financement par le produit de la taxe spéciale d'équipement d'une partie des charges financières.

5.8 La stratégie et la prospective financières

La prospective financière est un enjeu particulièrement important pour les EPFL, compte-tenu de leurs modes de financement et de fonctionnement. Le modèle financier théorique d'un EPFL repose sur une première phase de montée en charge, pendant laquelle les acquisitions sont supérieures aux cessions. Durant cette période, la taxe spéciale d'équipement doit être mobilisée afin de financer l'augmentation du stock des terrains en portage, par l'autofinancement ou l'emprunt (voir le modèle financier théorique en annexe 7).

Cette phase de montée en charge perdure jusqu'à l'achèvement d'un premier cycle de portage sur un périmètre d'activité stabilisé (périmètre géographique et volume d'acquisitions annuelles). L'établissement rentre alors en « *phase de croisière* », durant laquelle les cessions et les acquisitions annuelles s'équilibrent, permettant de ne plus recourir à l'emprunt, ni à la fiscalité pour le financement du stock, qui se stabilise.

Tout l'enjeu pour un EPFL en développement, comme l'est encore l'EPF74 en raison de l'augmentation de son périmètre géographique et de ses objectifs d'acquisitions annuelles, est de maîtriser le financement de l'augmentation du stock jusqu'à l'arrivée en phase de croisière, la durée de la phase de montée en charge étant d'autant plus longue que la durée moyenne des portages fonciers effectués est élevée.

Le directeur de l'EPF74 tient un tableau financier prévisionnel à horizon 2031, présenté trimestriellement au bureau, afin d'anticiper les équilibres financiers à long terme de l'établissement. Sur la base de cette prospective financière, qui n'avait pas été présentée au conseil d'administration, l'objectif d'une forte baisse de la taxe spéciale d'équipement à horizon 2025 a été à plusieurs reprises évoqué par le président devant les instances de gouvernance. Le prévisionnel financier tablait en effet sur une augmentation rapide des rétrocessions annuelles de terrains, permettant à l'EPFL de ne plus recourir à l'emprunt dès 2019, et de baisser fortement le produit de la TSE à partir de 2025, tout en réalisant 30 M€ d'acquisitions annuelles, et ce malgré des hypothèses d'augmentation rapide des charges de structure (+ 5 % par an) et de la masse salariale (+ 10 % puis + 7 % par an).

Ces perspectives appelaient deux observations :

- ♦ le tableau financier n'intégrait aucune hypothèse d'allongement de la durée de portage, qui détermine le montant annuel des remboursements des membres, élément central quant à la capacité d'interventions nouvelles de l'établissement, alors que les documents stratégiques et les règlements d'intervention de l'établissement incitent fortement à l'allongement des durées de portage, en lien avec le développement des formules de démembrement de propriété ;
- ♦ le tableau financier n'intégrait pas les soutiens financiers de l'EPFL au GIP La Foncière.

Prenant en compte la recommandation de la chambre au stade provisoire, l'EPFL a actualisé sa prospective financière, en intégrant le versement de 6 M€ de subventions à la Foncière de Haute-Savoie, ainsi qu'une augmentation de la durée moyenne de portage d'environ un an et demi à horizon 2025. Cette prospective a été présentée au conseil d'administration en février dernier. Elle montre une trajectoire d'amélioration de l'épargne et de désendettement, mais fait également ressortir un besoin d'augmentation du produit de la TSE jusqu'en 2021 (11,44 € par habitant), puis l'incapacité à baisser la fiscalité avant 2030. La chambre appelle l'établissement à veiller à actualiser et communiquer régulièrement au conseil d'administration la prospective, l'hypothèse d'allongement des durées de portage, auxquels les équilibres financiers sont extrêmement sensibles, étant limitée au regard des orientations prises par l'établissement.

5.9 Conclusion intermédiaire

Malgré une augmentation rapide des acquisitions foncières annuelles et du stock de terrains en portage, passé de 66,5 M€ fin 2012 à 147,2 M€ fin 2019, l'EPF74 a enregistré une progression de son épargne brute et maintenu sa capacité de désendettement, indicateur de sa solvabilité globale, à des niveaux satisfaisants (3,3 années en 2019). Le financement par emprunt des acquisitions et des investissements a été limité à 35 % en moyenne. Le modèle économique de l'EPFL, défini par son règlement d'intervention, lui a ainsi permis de disposer des ressources nécessaires au développement de son action, le produit de la taxe spéciale d'équipement étant globalement affecté au financement des actions foncières, et les honoraires facturés aux membres couvrant les charges de portage.

Des points de vigilance demeurent cependant pour l'avenir. La progression des charges de structure de l'établissement (+ 19 % par an en moyenne) a été nettement plus rapide que celle du stock géré. Le niveau de trésorerie est faible, et soutenu par des tirages sur ligne de trésorerie non-soldés à la fin de l'exercice. Enfin, les équilibres financiers futurs sont incertains, notamment concernant la possibilité de baisser à moyen terme la fiscalité, sur la base d'analyses réalisées antérieurement à la crise sanitaire, susceptible d'affecter de manière importante les budgets locaux. L'actualisation et la communication régulière au conseil d'administration de la prospective financière sont donc nécessaires afin de suivre l'impact de l'évolution de la durée de portage, structurante sur les équilibres financiers, au regard des orientations stratégiques de l'établissement.

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 Le cadre général de la gestion du personnel et le règlement de gestion

Conformément au statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) conféré aux EPFL par l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, le personnel de l'EPF74 relève des règles du droit privé, à l'exception du directeur de l'établissement qui a le statut de contractuel de droit public.

L'EPF74 ne s'est pas rattaché à une convention collective. Ce choix n'est pas irrégulier car si le code du travail²⁸ précise que les EPIC relèvent du droit commun concernant l'application des accords collectifs, aucune convention collective ne couvre explicitement le champ spécifique d'intervention de l'établissement. Dès lors, le rattachement à une telle convention (par exemple la convention SYNTEC) est une possibilité, et non une obligation.

Les règles essentielles de gestion du personnel (temps de travail, régime des rémunérations, avancements) sont fixées par un règlement de gestion, négocié dans les conditions prévues par le code du travail pour les accords d'entreprise, soit, au vu de l'effectif de l'établissement et selon la réglementation applicable sur la période examinée, une proposition par l'employeur et, en l'absence de délégué syndical, une approbation par le personnel à la majorité des deux tiers.

Ce cadre de gestion est donc extrêmement souple, d'autant plus que le règlement de gestion, initialement validé en 2005 par le conseil d'administration, a été sur la période examinée modifié à dix reprises par simple arrêté du directeur. Ces modifications ont parfois été substantielles : mise en place d'un treizième mois et réduction du nombre de jours de RTT au 1^{er} juillet 2012, modification des cadences d'avancement au 19 décembre 2016, amélioration à plusieurs reprises de l'action sociale et des dispositifs de rémunération indirecte.

²⁸ Article L. 2233-1.

Pour autant, elles n'ont jamais fait l'objet d'une information ou d'une autorisation par le conseil d'administration, les pouvoirs légaux et statutaires du directeur étant ainsi dépassés²⁹. Cette situation a constitué une grave irrégularité, avec des décisions ayant au surplus eu des conséquences financières non-négligeables pour l'établissement.

Suite aux observations de la chambre au stade provisoire, le conseil d'administration a délibéré en février dernier afin de donner au directeur une délégation extrêmement large en matière de gestion des ressources humaines. Le conseil d'administration a ainsi délégué « tous pouvoirs en matière de gestion du personnel », le directeur étant notamment autorisé à procéder à de nouveaux accords en matière de gestion du personnel, à la création et la suppression des postes, ainsi qu'à modifier le règlement de gestion, dont les évolutions doivent être simplement portées à la connaissance du conseil d'administration. Ce dernier a ainsi, lors de la même séance, pris connaissance du règlement de gestion modifié.

Nonobstant cette délibération qui formalise les pouvoirs exercés par le directeur, la chambre appelle à une information précise et régulière sur le règlement du personnel du conseil d'administration et à un cadrage par ce dernier des orientations en matière de politique salariale et de temps de travail.

6.2 L'évolution de la masse salariale et des effectifs

Les effectifs de l'établissement se sont étoffés, passant de 6 à 14 salariés entre janvier 2012 et décembre 2019, hors contrats de professionnalisation et thésards (trois à fin 2019). Sur la même période et le même périmètre, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) est passé de 4,7 à 12.

Si cette évolution s'explique par l'accroissement du périmètre et de l'activité de l'établissement, il peut être relevé que les créations de postes ne sont pas autorisées préalablement par le conseil d'administration mais font parfois l'objet d'une information une fois les recrutements effectués. Le conseil d'administration a seulement délibéré lors de sa séance du 12 octobre 2012 sur la définition des postes des agents, ce qui est insuffisant au vu de l'évolution des effectifs de l'établissement. A la suite des observations provisoires de la chambre, un nouvel organigramme a été présenté au conseil d'administration en février dernier.

Les modalités de recrutement de l'établissement n'appellent pas d'observation. La publicité est effective, avec une recherche de l'adéquation des compétences des candidats retenus aux exigences des postes. L'EPF74 recourt aussi souvent que possible à l'apprentissage (contrat de professionnalisation) pour choisir et intégrer de nouveaux agents, ce qui constitue une bonne pratique.

La masse salariale s'est quant à elle établie à 1 M€ en 2019, contre 0,39 M€ en 2012, soit une variation annuelle moyenne de + 14,5 %. Sa progression est corrélée à celle des effectifs qui évoluent dans la même proportion. La rémunération annuelle moyenne par équivalent temps plein travaillé (ETPT) a progressé faiblement, de + 0,90 % par an en moyenne de 2012 à 2018. Il doit cependant être souligné une progression très rapide de la masse salariale en 2019 (+ 22,4 %), tirée par les rémunérations du personnel, qui ont augmenté sur cette seule année de 26 %, alors que les effectifs sont restés stables.

²⁹ L'article L. 324-6 du code de l'urbanisme, repris dans les statuts, dispose que le directeur d'un établissement public foncier local « recrute le personnel et a autorité sur lui. »

Tableau 9 : Evolution de la masse salariale

en k€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuell e
Rémunérations du personnel	256,27	302,31	382,77	450,85	486,60	569,65	541,61	707,68	13,28%
+ Charges sociales	108,90	133,20	171,07	201,25	219,28	257,65	251,45	271,37	14,97%
+ Impôts et taxes sur rémunération	27,16	40,66	53,15	39,00	33,72	28,66	31,92	30,69	2,73%
= Charges totales de personnel	392,32	476,17	606,99	692,16	739,99	855,97	824,98	1 009,74	14,46%

Source : comptes de gestion

Cette faible évolution des rémunérations moyennes s'explique avant tout par un important turn-over du personnel sur la période examinée³⁰, avec l'arrivée de salariés jeunes, et ayant acquis peu d'ancienneté, donc classés plus bas dans les grilles de rémunération³¹. En effet, sur l'ensemble des autres leviers, l'EPF74 a développé une politique salariale favorable, que l'EPF 74 estime nécessaire au vu du contexte local de vie chère et de concurrence salariale avec la Suisse.

6.3 Le régime des rémunérations

Le règlement de gestion du personnel définit une grille indiciaire de cotation des différents types de postes de l'établissement, ainsi que le rythme et le montant maximal des avancements d'échelon au sein de chaque catégorie, et les conditions de passage à la catégorie supérieure. La valeur du point d'indice est votée annuellement par le conseil d'administration. Selon le directeur, l'EPF74 a repris, à sa création, la grille de cotation et d'indices en vigueur dans un autre EPFL.

Les augmentations de la valeur du point d'indice adoptées par le conseil d'administration se sont établies à + 8,92 % depuis 2012, soit une progression plus rapide que celle de l'inflation (+ 6,56 %) sur la même période. Un gel de la valeur du point en 2018 a été suivi d'un rattrapage en 2019 (+ 2 %).

Depuis 2012, les salariés bénéficient d'un treizième mois versé par moitié en juin et novembre. En vertu du règlement de gestion, le directeur peut attribuer une prime annuelle, sans limitation de montant. Cette possibilité a été utilisée de manière exceptionnelle. Sur la période examinée, seuls deux salariés ont bénéficié d'une telle prime, en raison d'une surcharge exceptionnelle de travail, pour un montant total de 1 500 €.

6.4 Les avancements

6.4.1- Les modalités de mise en œuvre

Compte-tenu de l'absence de primes, l'avancement est le principal levier pour valoriser les agents. Les cadences d'avancement sont fixées par le règlement de gestion. Jusqu'en 2017, ce dernier fixait un rythme d'avancement d'échelon à l'ancienneté au bout de trois ans, ou au choix au bout de 18 mois. Une modification en 2017 a allongé les délais d'avancement automatique à l'ancienneté (quatre ans), et élargi les possibilités d'avancement au choix (exigence réduite à 12 mois dans la même position). Le règlement précise enfin qu'un changement de niveau et de catégorie au sein de la grille de cotation peut se faire par promotion au choix à l'indice égal ou immédiatement supérieur à la position d'origine.

³⁰ Seuls quatre salariés présents au 31 décembre 2018 étaient déjà en fonction au 1^{er} janvier 2012, et on dénombre sur la période 22 arrivées et 12 départs.

³¹ Ainsi, la part dans les effectifs des salariés de catégorie 2 (les moins rémunérés) est passée de 33 à 43 % de 2012 à 2018.

Les avancements sont prononcés par arrêtés du directeur, suite à la procédure d'évaluation ou à l'occasion des renouvellements de contrats. Les règles définies par le règlement de gestion permettent une cadence d'avancement d'échelon rapide, de deux ans en moyenne pour l'ensemble des agents.

En outre, des avancements à des rythmes plus rapides que ceux autorisés par le règlement de gestion ont été accordés à certains salariés. Par exemple, lors d'un changement de catégorie, un salarié a gagné six ans de déroulement de carrière par rapport à la cadence d'avancement la plus rapide autorisée par le règlement de gestion. Un autre arrêté d'avancement du directeur a fait gagner directement trois échelons à un autre salarié, soit un gain de quatre ans de progression de carrière par rapport au règlement de gestion.

6.4.2- L'évolution de la rémunération du directeur

Les règles d'avancement du directeur ne sont pas prévues spécifiquement dans le règlement de gestion, mais fixées directement par le contrat de travail. Ce dernier précise que l'avancement interviendra dans les conditions prévues dans le règlement de gestion pour la catégorie correspondant à l'emploi, mais que des décisions plus favorables pourront être prises par le président, avec l'accord du conseil d'administration.

Le directeur a ainsi bénéficié, en 2012 et 2019, de deux décisions d'avancement dérogatoire, au motif de l'augmentation du périmètre de l'EPF, du volume d'activité croissant, ainsi que de son expérience et de son investissement. Ces deux décisions ont été prises par avenants au contrat de travail signés par le président sans validation par le conseil d'administration, contrairement aux dispositions contractuelles.

Elles ont contribué, à hauteur de 1200 € bruts mensuels environ, à la progression de 41 % de la rémunération du directeur, qui est passée de 5 810 € bruts en janvier 2012 à 8 170 € en février 2019. Si cette rémunération demeure inférieure aux plafonds des rémunérations des directeurs d'établissements publics fonciers d'Etat, sa progression résulte de deux décisions de promotion dérogatoires aux règles fixées par le contrat de travail, sans information, ni accord, pourtant requis, du conseil d'administration. En effet, les présidents ne tiennent ni de la loi, ni des statuts de l'EPF74, le pouvoir de décider seuls de l'augmentation de la rémunération du directeur. Ils ont donc outrepassé leurs pouvoirs et méconnu ceux du conseil d'administration.

En réponse, le président du conseil d'administration M. Christian DUPESSEY s'est engagé à clarifier le pouvoir de décision concernant l'avancement du directeur par une prochaine délibération du conseil d'administration.

6.5 Les compensations au gel de la valeur du point en 2018

L'avancement a notamment été utilisé pour compenser le gel de la valeur du point en 2018, voté par le conseil d'administration au vu de la baisse de l'activité de l'établissement enregistrée en 2017. Ainsi, cinq salariés ont bénéficié d'avancement par changement de catégorie au 1^{er} janvier 2019, et quatre autres d'avancement d'échelon à une cadence rapide (entre sept et 14 mois).

En outre, cinq salariés supplémentaires bénéficient depuis 2018 d'un véhicule de fonction, avantage réservé jusque-là au directeur, à la directrice adjointe et à une chargée de missions foncières. Cet octroi, conforme au règlement de gestion du personnel, qui prévoit, sans restriction, la possibilité pour le directeur d'attribuer des véhicules de fonction aux salariés, a fait l'objet d'avenants aux contrats de travail, ainsi que de déclarations d'avantages en nature, conformément aux préconisations de l'URSSAF.

Cependant, le coût de ces différentes mesures peut être estimé à 74 000 € (34 500 € pour les rémunérations des salariés - traitement brut hors charges - et 39 500 € pour les coûts des véhicules de fonction), soit 9 % de la masse salariale totale en 2018, contre 5 400 € pour celui d'une augmentation de 1 % de la valeur du point d'indice. Les décisions individuelles prises ont ainsi rendu ineffectives les mesures de rigueur souhaitées par le conseil d'administration, ce qui est d'autant plus dommageable dans un contexte de non-maîtrise des charges de structure.

En outre, le conseil d'administration, qui n'a pas été informé de ces compensations, a décidé le 18 janvier 2019 d'une augmentation de 2 % de la valeur du point en 2019 à titre de rattrapage.

6.6 Les dispositifs de rémunération indirecte

Les salariés de l'EPF74 bénéficient en outre de plusieurs dispositifs de rémunération indirecte, qui ont fait l'objet d'amélioration sur décision du directeur sur la période examinée.

6.6.1- L'intéressement

Conformément à l'article L. 3311-1 du code du travail qui dispose que les dispositions relatives à l'intéressement sont applicables aux établissements publics à caractère industriel et commercial, l'EPF74 a mis en place un accord d'intéressement. Ce dernier, en vertu de l'article L. 3312-1 du code du travail *« a pour but d'associer collectivement les salariés aux résultats ou aux performances de l'entreprise. Il présente un caractère aléatoire et résulte d'une formule de calcul liée à ces résultats ou performances. Il est facultatif. »*.

Avec un intéressement initialement calculé sur la base d'un pourcentage du montant des achats stockés, auquel s'ajoutait un pourcentage du montant des cessions, l'accord n'a pas reçu la validation de la DIRECCTE lors de son renouvellement en 2014, au motif de l'absence de caractère aléatoire de la formule de calcul du versement. Il a ainsi été modifié par avenant du 14 avril 2014, avec un intéressement désormais calculé sur un pourcentage de la variation du stock.

L'accord d'intéressement pour la période du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2019 a en outre augmenté les abondements pour versements sur le plan d'épargne d'entreprise (de 20 à 25 %) ou sur le plan d'épargne pour la retraite collective (de 40 à 50 %).

En vertu de l'accord, le montant de l'intéressement est plafonné, pour chaque salarié, au montant du salaire brut mensuel. Les sommes concernées par ce plafonnement font l'objet de redistributions complémentaires au profit des salariés ayant les salaires mensuels bruts les plus élevés, dans la limite d'un mois de salaire par salarié. L'intéressement moyen annuel sur la période 2012-2017 s'élève à 3 053 € bruts par ETPT.

6.6.2- Les prêts pour acquisition de véhicules

Le règlement de gestion du personnel prévoit la possibilité pour l'établissement d'accorder à ses employés un prêt pour l'acquisition d'un véhicule, d'un montant maximum de 15 000 €, auquel peut s'ajouter un prêt complémentaire de 5 000 €. Le taux applicable est le taux d'intérêt légal en vigueur au jour de la signature du contrat de prêt avec un minimum de 1 % pour les quinze mille premiers euros. Pour le prêt complémentaire, le taux applicable est l'EONIA du 1^{er} janvier de l'année de signature du contrat de prêt. La durée maximale des prêts est de 60 mois.

Depuis 2012, quatre prêts ont été accordés, à trois salariés, pour un montant total de 44 000 €. Un seul contrat est encore en vigueur, avec une échéance en 2021, au bénéfice d'un salarié qui dispose depuis 2018 d'un véhicule de fonction.

Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions législatives régissant les prêts d'argent, et notamment à l'article L. 511-5 du code monétaire et financier qui réserve aux seuls établissements de crédits la possibilité d'effectuer à titre habituel des opérations de banque. L'article L. 511-6 du même code prévoit toutefois la possibilité pour les entreprises de consentir à leurs salariés des avances sur salaires ou des prêts de caractère exceptionnel, exclusivement pour des motifs d'ordre social, ce qui ne paraît pas être le cas ici.

A la suite des observations provisoires de la chambre, l'EPF 74 a supprimé, début 2020, les dispositions du règlement de gestion du personnel autorisant l'octroi de ces prêts.

6.6.3- Les autres avantages

L'EPF74 attribue à ses salariés des chèques déjeuner d'une valeur faciale de 9 €, avec une participation de l'employeur légèrement inférieure au plafond d'exonération de l'URSSAF (en 2018, respectivement 5,35 et 5,43 €), ainsi qu'au maximum de participation de l'employeur établi à 60 %. Les salariés bénéficient d'une participation de l'employeur à la mutuelle prévoyance et santé à hauteur de 75 %, et l'établissement verse depuis 2017 une subvention à l'amicale du personnel nouvellement créée. Le coût total de ces mesures est d'environ 49,8 k€ en 2018, soit 9,2 % des rémunérations des salariés.

6.7 Le temps de travail

En vertu de l'article L. 3311-1 du code du travail, les établissements publics à caractère industriel et commercial sont assujettis aux dispositions dudit code en matière de durée du travail, repos et congés.

Le cadre légal détermine une durée annuelle du travail de 1 607 heures, auxquelles peuvent s'ajouter au maximum 220 heures supplémentaires. Ces dernières doivent faire l'objet d'une rémunération majorée au minimum de 25 %, un montant plus favorable pouvant être fixé par un accord collectif.

Le règlement de gestion du personnel de l'EPF74 fixe un temps de travail hebdomadaire de 39 heures et un nombre de jours de congés de 28 jours, auxquels s'ajoutent 11 jours de RTT. Le nombre de jours de RTT a été réduit de 22 à 11 en juillet 2012, en contrepartie de la mise en place d'une rémunération sur 13 mois, afin, selon le directeur, d'augmenter le temps de travail dans l'établissement pour absorber la croissance de l'activité.

Cela représente donc une durée annuelle du travail de 1 669 heures, non-conforme au code du travail, d'autant plus que l'établissement ne rémunère aucune heure supplémentaire à ses salariés, ni n'octroie de repos compensateur.

Si l'on considère que le treizième mois est, de manière informelle, une contrepartie aux heures de travail effectuées par les salariés au-delà de la durée légale, on peut en conclure que la modification du règlement de gestion en 2012 a fixé un régime de rémunération des heures supplémentaires plus favorable que le droit commun, avec une majoration de 46 %³², contre 25 % pour le minimum légal et les conventions collectives proches de l'activité de l'EPF74³³, et ce sans information du conseil d'administration.

³² Majoration de rémunération des heures supplémentaires de 46 % = 62 heures supplémentaires effectuées annuellement / 133,9 heures rémunérées au titre du treizième mois (1 607 heures / 12).

³³ Convention collective SYNTEC et convention collective de la promotion immobilière.

6.8 Les frais de mission et de déplacements

Le règlement de gestion du personnel prévoit que *« les frais engagés par les employés à l'occasion de déplacements effectués dans l'intérêt du service sont remboursés, après accord de la direction, sur présentation des justificatifs, quel que soit le niveau catégoriel de l'employé. En aucun cas les frais de formation ne devront donner lieu à un préjudice financier pour l'employé »*.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, un arrêté du directeur plafonne à 27 € par convive le remboursement des frais de restaurant engagés par les salariés dans le cadre de leurs déplacements professionnels. L'examen d'un échantillon de notes de frais a montré que ces remboursements sont systématiquement et précisément contrôlés, le plafond fixé par l'arrêté étant systématiquement respecté.

Concernant les frais d'hébergement, l'EPF74 procède au règlement direct, par mandat ou via sa régie d'avance des frais d'hôtel engagés dans le cadre des missions de ses salariés. L'établissement n'est pas soumis aux dispositions des décrets fixant les forfaits de remboursement des frais de mission pour les agents de la fonction publique. Cependant, sur la période examinée, le prix moyen des nuitées prises en charge s'est établi à 182 € à Paris et 114 € en province, soit des montants nettement supérieurs au forfait de 60 € alors applicable aux fonctionnaires.

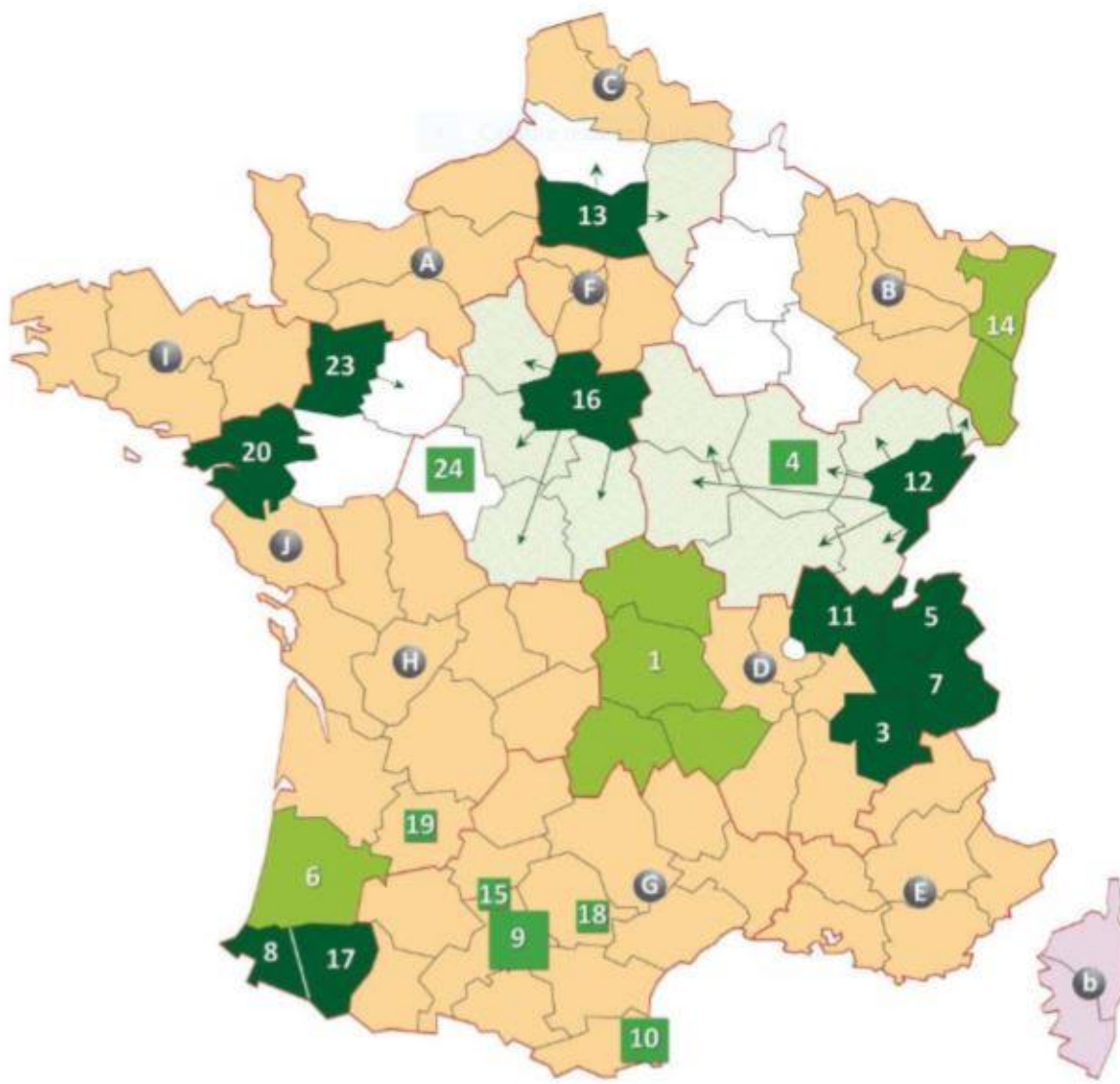
La chambre invite ainsi l'EPF74 à encadrer la prise en charge des nuitées de ses agents par une charte des bonnes pratiques validée par le conseil d'administration.

6.9 Conclusion intermédiaire

L'évolution rapide des effectifs et des rémunérations a été corrélée à celle du stock foncier géré par l'EPF74. Cependant, la progression de la masse salariale a été contenue par le fort turn-over du personnel et l'arrivée de salariés jeunes, donc classés plus bas dans les grilles de rémunération. En effet, l'établissement a développé une politique salariale favorable sur l'ensemble des leviers à sa disposition : augmentations générales annuelles plus rapides que l'inflation, mise en place d'un treizième mois, avancements rapides, large octroi de véhicules de fonction. Ces améliorations salariales ont été décidées par le directeur, sans validation du conseil d'administration. La chambre souligne ainsi le point de vigilance que constitue pour l'avenir une meilleure maîtrise de la masse salariale.

7 ANNEXES

7.1 ANNEXE 1 : Couverture du territoire par les établissements publics fonciers



Source : Association des EPFL – Guide 2019

Etablissements publics fonciers d'Etat :

A - EPF Normandie (1968)	E - EPF PACA (2001)	I - Foncier de Bretagne (2009)
B - EPF Lorraine (1973)	F - EPF Ile de France (2006)	J - EPF Vendée (2010)
C - EPF Nord Pas-de-Calais (1990)	G - EPF Occitanie (2008)	
D - EPORA (1998)	H - EPF Nouvelle Aquitaine (2008)	

Autres établissements publics fonciers :

a – EPFA Guyane (1996) b- Office Foncier de Corse (2014) c – EPFA Mayotte (2017)

Etablissements publics fonciers locaux :

1 - EPFL Auvergne (1992)	10 - EPFL Perpignan Pyrénées Méditerranée (2006)	17 – EPFL Béarn Pyrénées (2010)
2 - EPFL Réunion (2002)		18 – EPFL Tarn (2010)
3 - EPFL Dauphiné (2002)	11 - EPFL Ain (2006)	19 – EPFL Agen Garonne (2010)
4 - EPFL Côte d’Or (2003)	12 - EPFL Doubs BFC (2007)	20 – Agence Foncière de Loire Atlantique (2012)
5 - EPFL Haute-Savoie (2003)	13 - EPFL des territoires Oise et Aisne (2007)	21 – EPFL Martinique (2012)
6 - EPFL Landes Foncier (2005)	14 - EPFL Alsace (2007)	22 – EPFL Guadeloupe (2012)
7 - EPFL Savoie (2005)	15 - EPFL Montauban (2008)	23 – EPFL Mayenne (2014)
8 - EPFL Pays Basque (2005)	16 - EPFLI Foncier Cœur de France (2008)	24 – EPFL Tours Val de Loire (2018)
9 - EPFL Grand Toulouse (2006)		

7.2 ANNEXE 2 : Données financières comparatives des EPFL

EPFL	Année de création	Population de l'aire de compétence	Nombre d'ETP au 31/12/2017	TSE votée pour 2018, en M€	TSE par habitant pour 2018, en €	Montant des acquisitions réalisées en 2017, en M€	Montant du stock au 31/12/2017, en M€	Charges de personnel 2017, en k€
SMAF Auvergne	1992	891 951	27,8	5,7	6	17,19	170,06	1 292,10
Dauphiné	2002	618 526	12,8	11,6	19	14,03	106,61	990,36
Réunion	2002	850 000	12	12,6	15	21,12	149,06	1 386,00
Côte-d'or	2003	256 113	10	3,6	14	8,96	30,37	8,10
Haute-Savoie	2003	709 162	14,2	7,8	11	7,3	124,77	880,00
Landes Foncier	2005	291 839	3	0	0	4,5	24,83	243,71
Pays-Basque	2005	310 000	10	6,2	20	13,19	68,4	855,56
Savoie	2005	402 222	10,3	4,6	11	16,24	39,35	915,97
Ain	2006	600 260	6	5	8	14,3	50,85	387,94
Grand Toulouse	2006	909 775	10	17,8	20	22,83	168,08	545,82
Perpignan Pyrénées Méditerranée	2006	272 571	4	3,7	14	7,06	25,4	295,66
Alsace	2007	639 722	6,5	3,8	6	8,5	22,25	340,46
Doubs-BFC	2007	662 058	5,8	6,6	10	4,1	21,57	411,04
Montauban	2007	85 687	1,2	0,8	9	2,3	9,1	62,49
Oise	2007	698 226	10	7,1	10	8,07	53,05	544,03
Cœur de France	2008	747 604	6	2,4	3	2,42	11,66	243,30
Tarn	2008	165 256	1,4	1,6	10	0,84	6,62	53,73
Béarn Pyrénées	2010	291 466	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Agen Garonne	2011	99 447	4	0	0	1,14	7,77	123,43
Martinique	2011	390 952	4	3,9	10	2,96	21,27	209,00
Loire Atlantique	2012	1 382 766	4	0	0	1,46	42,08	398,16
Guadeloupe	2013	378 786	11	5,7	15	3,41	13,5	677,39
Corse	2014	332 723	8	3	9	1,67	n.c	386,00
Mayenne	2014	248 350	0,4	n.c	n.c	n.c	2,7	0,00

Source : questionnaire association des EPFL

7.3 ANNEXE 3 : Composition de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'EPF 74

Membres à voix délibérative, au 31/12/2018

	Habitants	Représentants Assemblée générale	Représentants Conseil d'administration
CA Grand Annecy	205 018	12	6
CA Annemasse-les Voirons	90 932	7	3
CA Thonon Agglomération	88 203	7	2
CC Cluses, Arve et Montagnes	46 764	6	1
CC du Genevois	44 341	6	1
CC Pays d'Evian - Vallée d'Abondance	40 661	6	1
CC Rumilly Terre de Savoie	31 261	5	1
CC du Pays Rochois	28 022	5	1
CC Usses et Rhône	21 759	4	1
CC Arve et Salève	19 834	4	1
CC des Vallées de Thônes	19 724	4	1
CC Sources du Lac d'Annecy	15 631	4	1
CC du Pays de Cruseilles	15 278	4	1
CC Fier et Usses	15 202	4	1
CC du Haut-Chablais	12 848	4	1
CC des Montagnes du Giffre	12 279	4	1
Communes (Servoz, Saxel, Habère-Lullin, Combloux, Boège, Les Contamines-Montjoie, Praz-sur-Arly, Marcellaz, Onnion, Peillonex)	12 576	2	1
Région Auvergne-Rhône-Alpes		6	1
Département de Haute-Savoie		1	1
	720 333	95	27

Source : procès-verbaux instances EPFL

7.4 ANNEXE 4 : Conditions de portage foncier par l'EPF 74

Durées et taux de portage

PPI 2009-2013					
Priorité thématique	Logement	Equipements publics	Activités économiques et agricoles	Espaces naturels	
Durées de portage	4 ans avec remboursement à terme	4,6,8 ou 10 ans avec remboursements par annuités	4,6,8 ou 10 ans avec remboursements par annuités	4,6,8 ou 10 ans avec remboursements par annuités	
	4,6,8 ou 10 ans avec remboursements par annuités			4 ans avec remboursement à terme à titre exceptionnel	
	15 ou 20 ans en cas de baux de longue durée				
Taux de portage (TTC)	3%	3%	3%	3%	
PPI 2014-2018					
Priorité thématique	Logement	Equipements publics	Activités économiques et agricoles	Espaces naturels	Secteurs stratégiques
Durées de portage PPI initial	4 ans avec remboursement à terme	4,6,8 ou 10 ans avec remboursements par annuités	4,6,8 ou 10 ans avec remboursements par annuités	4,6,8 ou 10 ans avec remboursements par annuités	10 ans avec remboursements en annuités
	4,6,8 ou 10 ans avec remboursements par annuités		4 ans avec remboursement à terme pour les ZAE intercommunales	4 ans avec remboursement à terme à titre exceptionnel	
	15 ou 20 ans en cas de baux de longue durée				
	15 ou 20 ans pour les opérations comprenant plus de 90% de locatif social				
Taux de portage PPI initial (HT)	2,08% pour les opérations comprenant plus de 30% de logements aidés, dont 25% au moins de locatif social	2,5% pour l'ensemble des équipements	2,50%	2,50%	2,92%
	2,5% pour les opérations en accession sociale	2,08% pour les équipements intercommunaux	2,08% pour les opérations intercommunales		
	1,67% pour les portages avec conclusion de baux de longue durée ou les opérations comprenant plus de 90% de locatif social				
Modifications apportées en cours de PPI	Opérations "centre bourgs" : portage sur 4 à 8 ans avec remboursement à terme / sur 4 à 15 ans avec remboursements en annuités	Pôle d'échanges multimodaux : portage sur 4 à 8 ans avec remboursements à terme	Durée de portage portée jusqu'à 25 ans avec remboursement en annuités		
		Introduction du bail emphytéotique équipements publics : portage sur 20 ans avec remboursements par annuités	Taux de portage de 2,08% pour les opérations avec bail de longue durée, qu'elles soient communales ou intercommunales		
PPI 2019-2023					
Priorité thématique	Habitat social	Equipements publics	Activités économiques et agricoles	Espaces naturels	
Durées de portage	4 à 8 ans avec remboursement à terme				
	ou 4 à 25 ans avec remboursements par annuités				
Taux de portage (TTC)	Taux unique de 2%				
	Taux minoré de 1,7% pour :				
	- la thématique habitat				
	- tous les portages avec contractualisation d'un bail de longue durée				
	- tous les portages de plus de 15 ans				

Source : PPI EPF74

Conditions d'intervention

PPI 2009-2013	
Logement	• 30 % minimum de logements aidés dans l'opération, dont deux tiers en locatif • Etablissements pour personnes âgées, logements pour personnes handicapées, logements saisonniers, gens du voyage
Equipements publics	• Equipements créés en réponse à l'accroissement démographique, en vue de l'amélioration du cadre de vie, pour des besoins touristiques et culturels • Equipements créés dans le cadre d'une politique de déplacements définie • Acquisition de bâtis dans le cadre d'une mise en sécurité / création d'un accès à une zone d'habitat • Biens stratégiques en attente d'affectation destinés à un projet public
Activités économiques et agricoles	• Zones d'activités économiques intercommunales • Commerces et services de proximité, urbanisme commercial • Espaces agricoles menacés, notamment péri-urbains
Espaces naturels	• Espaces naturels sensibles repérés par le département dans le SDENS • Coupures vertes objets de pression foncière
PPI 2014-2018	
Logement	• 30 % minimum de logements aidés dans l'opération, dont 25 % minimum en locatif social • Opérations en accession sociale à hauteur de 50 % minimum • Autorisation des opérations mixtes, des opérations de réhabilitation et des opérations en accession abordable par démembrement de la propriété
Equipements publics	• Créations et extensions d'équipements à usage public • Renouvellement d'équipements dégradés ou vétustes, sauf voirie • Création d'équipements dans le cadre d'une politique de déplacements définie (hors linéaire) • Création de dessertes d'opérations d'ensemble (à vocation logements ou économique) indispensables au projet
Activités économiques et agricoles	• Création, extension ou renouvellement de ZAE intercommunales • Acquisitions de locaux commerciaux et de cellules commerciales • Projets destinés au tourisme • Acquisitions de terrains et exploitations agricoles • Projets d'accueil d'entreprises (pépinières, incubateurs...)
Espaces naturels	• ENS repérés par le département dans le SDENS • Biens ciblés par les trames vertes et bleues • Espaces repérés dans les plans de prévention des risques naturels
Secteurs stratégiques	• Biens classés en zone urbaine ou à urbaniser, ou situés en centre-bourg, ou localisés à proximité de biens déjà maîtrisés par une collectivité publique
PPI 2019-2023	
Habitat social	• 30 % minimum de logements locatifs sociaux dans l'opération • Opérations en accession sociale règlementée à hauteur de 50% minimum • Opérations comprenant une part de logements abordables contractualisés sous la forme de bail réel solidaire (BRS) ou de bail réel immobilier logement (BRILLO), et au maximum 50 % de logements libres
Activités économiques	• Réalisation de zones d'activités intercommunales • Développement ou maintien des services, activités et commerces • Développement ou pérennisation de l'agriculture • Développement ou maintien d'activités liées au tertiaire et au tourisme • Développement ou maintien de services ou d'activités médicales à la personne
Equipements publics	• Création, extension ou développement d'une offre complémentaire
Espaces naturels	• Préservation et valorisation.

Source : PPI EPF74

7.5 ANNEXE 5 : Principes et schéma d'écritures comptables pour les opérations de portage foncier des EPFL

Source : fiche du Pôle National de Soutien au Réseau des agents comptables

En application des articles 54 et 55 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les établissements publics fonciers locaux sont régis par l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux. Cette dernière fixe les règles relatives à l'élaboration et l'exécution des budgets, aux différentes opérations comptables et à l'équilibre des budgets et des comptes.

Le plan comptable M44 est dédié aux EPFL et prévoit notamment des comptes spécifiques pour les différentes phases des opérations de portage foncier. A cet égard, une spécificité importante de la gestion comptable des EPFL est que l'ensemble des opérations relatives aux terrains en portage relèvent d'une comptabilité de stock.

Enfin, les EPFL sont assujettis à la TVA pour l'ensemble de leurs activités. Cet assujettissement a fait l'objet de débats dans les premières années d'existence des EPFL, au motif qu'ils pourraient être regardés comme agissant en tant qu'autorité publique en raison des procédures mises en œuvre dans le cadre de leurs opérations d'achat, et du fait du caractère non-lucratif de leur activité.

La question a été tranchée par une réponse du ministère de l'économie et des finances à une question parlementaire³⁴ précisant que « *de telles opérations sont susceptibles d'être réalisées par des opérateurs privés et doivent, par conséquent, être regardées comme emportant potentiellement des distorsions de concurrence au sens des critères dégagés par la jurisprudence communautaire. Il en résulte que les opérations immobilières réalisées par les EPFL entrent nécessairement dans le champ d'application de la TVA. Le principe de neutralité fiscale s'opposant à ce que des opérations identiques fassent l'objet d'un traitement distinct au regard de la TVA, toute mesure visant à soustraire les EPFL à la taxe serait contraire au droit communautaire* ».

Principes généraux :

Le suivi des opérations de portage foncier en comptabilité de stock

L'ensemble des charges (achat des biens, impôts fonciers, travaux divers, frais d'assurance...) et des produits (loyers perçus sur les biens en portage, frais remboursés par les communes...) sont gérés en comptabilité de stock. Ils sont tout d'abord enregistrés en produits et charges de la section d'exploitation. Puis, à la fin de l'exercice, les opérations d'ordre de transfert entre sections permettent de constater la variation annuelle du stock, qui est transférée en section d'investissement.

Par ces jeux d'écriture, la variation annuelle du stock (achats de terrains + travaux et frais divers – reventes de terrains – loyers perçus sur les biens en portage – remboursements de frais par les communes) pèse in fine sur la section d'investissement. Si elle est positive (augmentation de la valeur du stock de terrains en portage), elle peut ainsi être financée par les ressources propres à la section d'investissement (notamment l'emprunt). Si elle est négative, elle dégage une ressource de financement pour la section d'investissement (pour le financement des immobilisations, ou le désendettement).

³⁴ Réponse à la question écrite n° 00777 / JO Sénat du 17 janvier 2013, page 164.

Les honoraires de portage encaissés par l'EPFL ne sont en revanche pas gérés en comptabilité de stock, et ne sont donc pas rebasculés, via les opérations d'ordre, en section d'investissement : ils ont vocation à financer les charges de structure de l'établissement, ainsi que les charges financières afférentes aux emprunts finançant les portages fonciers.

▪ **Le suivi des créances et dettes vis-à-vis des collectivités donneuses d'ordre**

L'EPFL n'acquiert des terrains que sur demande d'une de ses collectivités membres, qui est engagée, via une convention de portage, à racheter les biens à l'établissement. Ainsi, les biens en portage sont considérés comptablement à la fois :

- ♦ comme une dette de l'EPFL vis-à-vis de la commune (compte 1687), à laquelle le bien doit revenir en fin de portage ;
- ♦ comme une créance de l'EPFL sur la commune (compte 2763), qui est engagée par la convention de portage à rembourser le prix d'acquisition.

Afin de suivre ces éléments dans le bilan de l'établissement, la créance et la dette de l'EPFL sont constatées en opérations d'ordre au moment de l'acquisition du bien.

Les remboursements en annuités de la valeur d'acquisition du bien versés chaque année par la commune viendront en déduction du prix de rachat final du bien. Ils sont enregistrés comme une recette réelle d'investissement au compte 2763, comptabilisant ainsi l'extinction progressive de la créance de l'EPFL sur la commune.

A la fin du portage, plusieurs écritures permettent de constater la revente du bien par l'EPFL à la commune et l'extinction de la dette et de la créance :

- ♦ le prix de vente total (avant déduction des remboursements faits par la commune) est comptabilisé en recette d'exploitation, et vient en réduction de la valeur des stocks ;
- ♦ une dépense réelle d'investissement du même montant est comptabilisée (compte 1687) afin de constater l'extinction de la dette de l'EPFL vis-à-vis de la commune ;
- ♦ en cas de portage avec remboursement en annuités, le remboursement de la valeur du bien par la commune a déjà été comptabilisé en recette réelle d'investissement durant les années de portage. En cas de portage avec remboursement *in fine*, le remboursement total par la commune est comptabilisé comme une recette réelle d'investissement au compte 2763, constatant ainsi l'extinction de la créance de l'EPFL.

Détail des écritures dans la comptabilité de l'ordonnateur

▪ **Exemple**

Acquisition en année n par l'EPFL pour le compte d'un EPCI d'un terrain bâti d'une valeur d'1 M€. Portage sur quatre ans avec remboursement en annuités par la commune. Frais de portage de 2 % par an. L'impôt foncier sur ce bien est de 5 000 € par an, l'assurance du bien coûte 1 000 € par an et l'EPFL engage 5 000 € par an de travaux divers pour le maintien en sécurité du bien.

▪ **Acquisition du bien par l'EPFL (exercice n)**

- ♦ Mandat d'1 M€ au compte 60121 « Portage foncier – coût d'achat » (dépenses réelles d'exploitation – chapitre 011 – charges à caractère général) ;
- ♦ Mandat d'1 M€ au compte 2763 « Créances sur des collectivités publiques » (dépenses d'ordre d'investissement – chapitre 041 – opérations patrimoniales) ;
- ♦ Titre de recette d'1 M€ au compte 1687 « autres dettes » (recettes d'ordre d'investissement – chapitre 041 – opérations patrimoniales).

▪ **Gestion du bien en portage (exercices n+1 à n+4)**

- ♦ Frais de gestion du terrain (dépenses d'impôt foncier, de travaux de frais d'assurance) engagés par l'EPFL : mandats de 5 000 € au compte 60125 « *Portage foncier- Impôts fonciers* » / de 5 000 € au compte 60124 « *portage foncier – travaux* » / de 1 000 € au compte 60127 « *portage foncier – frais accessoires* » (dépenses réelles d'exploitation – chapitre 011 – charges à caractère général) ;
- ♦ Remboursements par la commune, en vertu de la convention de portage, de ces différents frais annexes : titre de recette de 11 000 € au compte 60129 « *Portage foncier – produits en atténuation de charges* » (recettes réelles d'exploitation – chapitre 013 – atténuations de charges).

▪ **Remboursements en annuités par la commune à l'EPFL (exercices n+1 à n+4)**

- ♦ Pour le remboursement du bien en portage : titre de recettes de 250 000 € au compte 2763 « *créances sur des collectivités publiques* » (recettes réelles d'investissement – chapitre 27 – autres immobilisations financières) ;
- ♦ Pour les frais de portage facturés par l'EPFL : titre de recette de 20 000 € au compte 7064 « *rémunération des opérations sous mandat* » (recettes réelles d'exploitation – chapitre 70 – ventes de produits fabriqués, prestations de services).

▪ **Rétrocession du bien en portage à la commune (exercice n+5)**

- ♦ Titre de recettes d'1 M€ au compte 7012 « *portage foncier* » (recettes réelles d'exploitation – chapitre 70 – ventes de produits fabriqués, prestations de services) ;
- ♦ Mandat d'1 M€ au compte 1687 « *autres dettes* » (dépenses réelles d'investissement – chapitre 16 « *emprunts et dettes assimilées* »).

La comptabilité de stocks

Les opérations passées sur les comptes 601, 602, 607 et 603 en dépenses et sur les comptes 701 en recettes sont suivies en comptabilité de stock.

Au cas d'espèce, cela concerne les opérations d'achat et de cession des biens en portage, les frais de gestion des biens en portage, ainsi que les loyers perçus sur ces biens et les remboursements à l'EPFL par les communes des frais de gestion.

Pour la valeur de l'ensemble de ces opérations, les écritures suivantes sont passées chaque exercice :

- mandat pour la valeur du stock au 1^{er} janvier de l'exercice au compte 6031 « *Variation des stocks de terrains* » (dépenses d'ordre d'exploitation – chapitre 042 – opérations d'ordre de transfert entre section) ;
- titre de recette pour la valeur du stock au 31 décembre de l'exercice au compte 6031 « *Variation des stocks de terrains* » (dépenses d'ordre d'exploitation – chapitre 042 – opérations d'ordre de transfert entre section) ;
- mandat pour la valeur du stock au 31 décembre de l'exercice au compte 312 « *portage* » (dépenses d'ordre d'investissement – chapitre 040 – opérations d'ordre de transfert entre section) ;
- titre de recette pour la valeur du stock au 1^{er} janvier de l'exercice au compte 312 « *portage* » (recettes d'ordre d'investissement – chapitre 040 – opérations d'ordre de transfert entre section).

Exercice n : Acquisition du bien					
	Montant en €	Commentaires		Montant en €	Commentaires
Dépenses réelles d'exploitation	1 000 000		Recettes réelles d'exploitation	-	
Dont comptes de stock :	1 000 000		Dont comptes de stock :		
Chapitre 011 - compte 60121 "portage foncier - coût d'achat"	1 000 000	Achat du bien par l'EPFL			
Dépenses d'ordre d'exploitation	-		Recettes d'ordre d'exploitation	1 000 000	
Chapitre 042 - compte 6031 "variation des stocks de terrain"	-	Valeur du stock au 1er janvier	Chapitre 042 - compte 6031 "variation des stocks de terrain"	1 000 000	Valeur du stock au 31/12
TOTAL DEPENSES D'EXPLOITATION	1 000 000		TOTAL RECETTES D'EXPLOITATION	1 000 000	
Dépenses réelles d'investissement			Recettes réelles d'investissement		
Dépenses d'ordre d'investissement	2 000 000		Recettes d'ordre d'investissement	1 000 000	
Chapitre 041 - compte 2763 "créances sur des collectivités publiques"	1 000 000	Achat du bien par l'EPFL	Chapitre 041 - compte 1687 "autres dettes"	1 000 000	Achat du bien par l'EPFL
Chapitre 040 - compte 312 "portage"	1 000 000	Valeur du stock au 31/12	Chapitre 040 - compte 312 "portage"	-	Valeur du stock au 1er janvier
TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT	2 000 000		TOTAL RECETTES D'INVESTISSEMENT	1 000 000	
Exercices n+1 à n+4 : Portage du bien					
	Montant en €	Commentaires		Montant en €	Commentaires
Dépenses réelles d'exploitation	11 000		Recettes réelles d'exploitation	31 000	
Dont comptes de stock :	11 000		Dont comptes de stock :	11 000	
Chapitre 011 - compte 60125 "portage foncier - impôts fonciers"	5 000	Frais de gestion	Chapitre 013 - compte 60129 "portage foncier - produits en atténuation"	11 000	Remboursement par la commune des frais de gestion
Chapitre 011 - compte 60124 "portage foncier - travaux"	5 000	Frais de gestion			
Chapitre 011 - compte 60127 "portage foncier -frais accessoires"	1 000	Frais de gestion			
			Dont autres comptes :	20 000	
			Chapitre 70 - compte 7064 "rémunération des opérations sous mandat"	20 000	Frais de portage facturés par l'EPFL à la commune
Dépenses d'ordre d'exploitation	1 000 000		Recettes d'ordre d'exploitation	-	
Chapitre 042 - compte 6031 "variation des stocks de terrain"	1 000 000	Valeur du stock au 1er janvier	Chapitre 042 - compte 6031 "variation des stocks de terrain"	-	Valeur du stock au 31/12
TOTAL DEPENSES D'EXPLOITATION	1 011 000		TOTAL RECETTES D'EXPLOITATION	31 000	
Dépenses réelles d'investissement			Recettes réelles d'investissement	250 000	
			Chapitre 27 - compte 2763 "créances sur des collectivités publiques"	250 000	Remboursement en annuité par la commune de la
Dépenses d'ordre d'investissement	1 000 000		Recettes d'ordre d'investissement	1 000 000	
Chapitre 040 - compte 312 "portage"	1 000 000	Valeur du stock au 31/12	Chapitre 040 - compte 312 "portage"	1 000 000	Valeur du stock au 1er janvier
TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT	1 000 000		TOTAL RECETTES D'INVESTISSEMENT	1 250 000	
Exercice n+5 : retour du bien à la commune					
	Montant en €	Commentaires		Montant en €	Commentaires
Dépenses réelles d'exploitation	-		Recettes réelles d'exploitation	1 000 000	
Dont comptes de stock :	-		Dont comptes de stock :	1 000 000	
			Chapitre 70 - compte 7012 "portage foncier"	1 000 000	Rachat du terrain par la commune à l'EPFL
Dépenses d'ordre d'exploitation	1 000 000		Recettes d'ordre d'exploitation	-	
Chapitre 042 - compte 6031 "variation des stocks de terrain"	1 000 000	Valeur du stock au 1er janvier	Chapitre 042 - compte 6031 "variation des stocks de terrain"	-	Valeur du stock au 31/12
TOTAL DEPENSES D'EXPLOITATION	1 000 000		TOTAL RECETTES D'EXPLOITATION	1 000 000	
Dépenses réelles d'investissement	1 000 000		Recettes réelles d'investissement		
Chapitre 16 - compte 1687 "autres dettes"	1 000 000	Rachat du terrain par la commune à l'EPFL / solde de la dette initiale			
Dépenses d'ordre d'investissement	-		Recettes d'ordre d'investissement	1 000 000	
Chapitre 040 - compte 312 "portage"	-	Valeur du stock au 31/12	Chapitre 040 - compte 312 "portage"	1 000 000	Valeur du stock au 1er janvier
TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT	1 000 000		TOTAL RECETTES D'INVESTISSEMENT	1 000 000	

7.6 ANNEXE 6 : Retraitements pour l'analyse financière

Les EPFL sont soumis au plan de compte M44, déclinaison spécifique de la nomenclature M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux. De nombreuses opérations budgétaires et comptables particulières sont prévues pour retracer les activités de portage foncier, et peuvent complexifier la lecture et l'analyse des comptes (voir le détail des schémas d'écritures en annexe 6).

Compte-tenu de ce cadre spécifique, les retraitements suivants ont été opérés pour l'analyse financière de l'EPFL :

- ♦ pour le calcul de l'épargne brute : le cadre budgétaire et comptable des EPFL fait en effet peser le financement de la variation annuelle des stocks sur la section d'investissement. Il a donc été déduit de l'épargne brute le montant annuel de la variation des stocks, en considérant ce dernier comme une dépense à financer par les ressources propres à la section d'investissement.
- ♦ pour l'analyse du financement des investissements, la variation annuelle des stocks a été retraitée comme une dépense d'investissement (lorsqu'elle est positive). Concernant les écritures relatives aux dettes et créances vis-à-vis des collectivités donneuses d'ordre, le solde entre les recettes réelles au compte 2763 (remboursements de la valeur du bien par les collectivités) et les dépenses réelles au compte 1687 (extinction de la dette de l'EPFL à la rétrocession du bien) est pris en compte comme un moyen de financement propre des dépenses d'investissement ;
- ♦ pour l'analyse du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de l'épargne nette, les retraitements suivants ont été opérés sur le bilan (voir dans les tableaux ci-dessous le passage du bilan comptable au bilan retraité) :
 - les stocks de terrains sont considérés comme des emplois à long terme, pris en compte dans le calcul du fonds de roulement ;
 - le solde entre les dettes envers les collectivités membres (compte 1687) et les créances sur les collectivités membres (compte 2763) permet de comptabiliser les remboursements effectués par anticipation par les donneurs d'ordre pour des biens toujours en portage par l'EPFL. Il est donc considéré comme un moyen de financement à long terme pris en compte dans le calcul du fonds de roulement.

Enfin, l'activité de l'EPF74 est assujettie à la TVA depuis le 1^{er} juillet 2014. Ainsi, les opérations retracées dans les comptes de gestion et les comptes administratifs sont TTC jusqu'au 30 juin 2014, et HT depuis lors. Il a été choisi de ne pas retraiter ces chiffres, en raison du risque important d'erreurs (dépenses non assujetties à la TVA, taux de TVA réduits, existence de secteurs déjà assujettis à la TVA avant 2014), malgré la distorsion induite par ce changement de régime fiscal sur les évolutions annuelles. Seul un retraitement a été effectué pour l'examen des charges de structure, pour lequel le passage du TTC au HT en 2014 pouvait modifier substantiellement l'analyse.

Concernant l'appréciation de la situation financière globale de l'établissement, l'examen des montants de TVA récupérée et de TVA collectée fait apparaître généralement des soldes peu importants, qui ne modifient pas en tout état de cause les conclusions générales.

Tableau 10 : Bilan comptable

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capitaux à long terme (A)	68,26	85,39	154,54	177,82	198,26	205,23	233,26	253,32
Fonds propres	28,57	34,15	39,55	48,70	54,42	62,03	66,86	78,16
dont réserves	14,34	21,65	31,44	36,63	48,08	53,55	60,98	63,23
dont report à nouveau	5,70	2,45	2,71	2,92	0,62	0,84	1,00	3,58
dont résultat de l'exercice	4,06	4,47	5,40	9,15	5,68	7,60	4,83	11,32
Dettes à long terme	39,69	51,24	114,89	129,01	143,69	143,05	166,21	174,82
dont emprunts auprès des établissements de crédit	23,30	29,64	29,18	27,93	30,55	24,76	28,90	27,94
dont emprunts et dettes financières	16,39	21,61	85,70	101,09	113,14	118,30	137,31	146,88
Provisions pour risques et charges			0,10	0,10	0,15	0,15	0,20	0,35
Actif immobilisé (B)	0,06	0,62	59,84	70,14	76,42	79,30	94,47	105,40
dont immobilisations diverses	0,05	0,08	0,11	0,79	1,88	2,05	1,90	1,76
dont autres créances	0,01	0,55	59,74	69,35	74,54	77,25	92,57	103,64
Fonds de roulement (= A-B)	68,20	84,77	94,69	107,68	121,83	125,94	138,79	147,92
Actif circulant (C)	67,34	84,45	93,10	107,90	124,02	127,25	139,37	150,77
dont stocks (portage)	66,51	82,05	91,41	105,90	120,80	124,77	138,12	147,17
dont créances clients	0,61	0,94	0,47	1,00	0,45	0,57	0,64	1,29
dont créances Etat et collectivités publiques	0,15	0,21	1,03	0,91	2,59	1,76	3,55	1,92
dont autres créances	0,08	1,25	0,19	0,09	0,18	0,14	0,16	0,39
Passif circulant (D)	0,92	3,28	0,37	1,25	2,85	1,94	1,88	6,52
dont ligne de trésorerie						0,70	0,00	1,60
dont fournisseurs	0,92	3,10	0,07	1,16	2,80	1,10	1,74	4,80
dont dettes fiscales et sociales	0,01	0,07	0,01	0,07	0,00	0,13	0,13	0,07
dont dettes envers l'Etat et les collectivités publiques	0,00	0,00	0,28	0,00	0,00			0,00
Besoin en fonds de roulement (= C-D)	66,42	81,18	92,73	106,65	121,17	125,31	137,48	144,25
Comptes de régularisation (passif-actif)	-0,06	-0,25	0,00	0,00	0,15	0,00	0,22	-1,33
Trésorerie nette (FDR - BFR)	1,72	3,35	1,96	1,03	0,81	0,63	1,53	2,34

Source : comptes de gestion

Tableau 11 : Bilan retraité

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds propres	28,57	34,15	39,55	48,70	54,42	62,03	66,86	78,16
+ Emprunts long terme	23,30	29,64	29,18	27,93	30,55	24,76	28,90	27,94
+ Remboursements en annuités perçus des membres	16,37	21,06	25,97	31,74	38,60	41,05	44,74	43,24
+ Provisions pour risques et charges	0,00	0,00	0,10	0,10	0,15	0,15	0,20	0,35
=Moyens de financement à long terme	68,24	84,85	94,80	108,46	123,72	127,99	140,69	149,69
Immobilisations	0,05	0,08	0,11	0,79	1,88	2,05	1,90	1,76
+ Terrains en portage	66,51	82,05	91,41	105,90	120,80	124,77	138,12	147,17
= Emplois à long terme (B)	66,55	82,13	91,51	106,69	122,68	126,82	140,03	148,93
Fonds de roulement retraité (C = A-B)	1,69	2,72	3,29	1,78	1,04	1,16	0,67	0,76
Créances à court terme (fournisseurs et collectivités publiques) (D)	0,83	2,40	1,69	2,00	3,22	2,48	1,24	3,60
Dettes à court terme (fournisseurs et collectivités publiques) (E)	0,92	3,28	0,37	1,25	2,85	1,94	1,88	6,52
Besoin en fonds de roulement (F = D-E)	-0,09	-0,88	1,33	0,75	0,37	0,53	-0,64	-2,91
Régularisations (G)	-0,06	-0,25	0,00	0,00	0,15	0,00	0,22	-1,33
Trésorerie nette (= C-F)	1,72	3,35	1,96	1,03	0,81	0,63	1,53	2,34
En nombre de jours de charges de gestion (y.c. achats de terrains)	36	53	45	17	13	11	20	26

7.7 ANNEXE 7 : Modèle financier de montée en charge d'un EPFL

Exemple

Soit un EPFL créé en année 1.

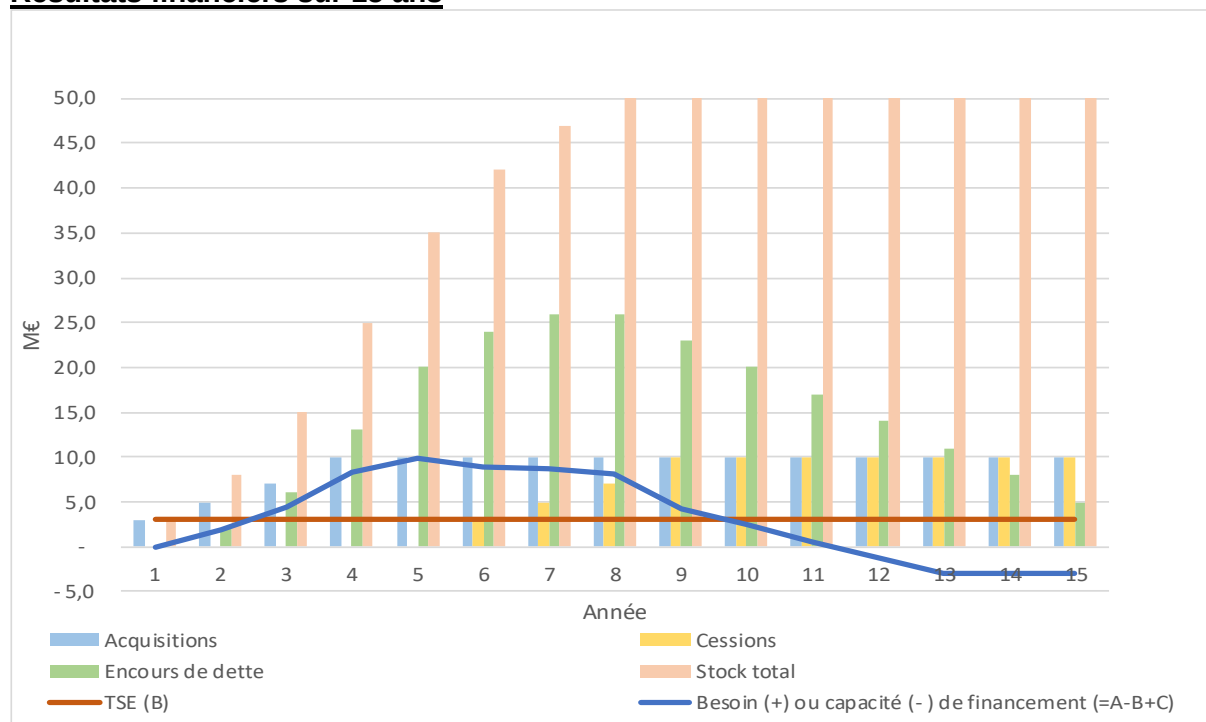
L'objectif d'acquisitions foncières annuelles est de 10 M€. Cet objectif est atteint, après une montée en charge progressive, en année quatre.

La durée de portage moyenne des biens est de cinq ans.

L'EPFL dispose d'un produit annuel de taxe spéciale d'équipement de 3 M€.

Les emprunts souscrits par l'établissement sont remboursés avec un amortissement linéaire sur cinq ans.

Résultats financiers sur 15 ans



En M€	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Acquisitions	3,0	5,0	7,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Cessions	-	-	-	-	-	3,0	5,0	7,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Augmentation du stock à financer (A)	3,0	5,0	7,0	10,0	10,0	7,0	5,0	3,0	-	-	-	-	-	-	-
TSE (B)	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Amortissement de la dette (C)	-	-	0,4	1,3	2,9	4,9	6,7	8,0	7,2	5,5	3,5	1,7	-	-	-
Besoin (+) ou capacité (-) de financement (=A-B+C)	-	2,0	4,4	8,3	9,9	8,9	8,7	8,0	4,2	2,5	0,5	- 1,3	- 3,0	- 3,0	- 3,0
Encours de dette	-	2,0	6,0	13,0	20,0	24,0	26,0	26,0	23,0	20,0	17,0	14,0	11,0	8,0	5,0
Stock total	3,0	8,0	15,0	25,0	35,0	42,0	47,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0

Au bout d'une phase de montée en charge de neuf ans (quatre ans pour atteindre l'objectif d'acquisitions annuelles, plus cinq ans pour le premier cycle de portage), les acquisitions et les cessions s'équilibrent, et le montant du stock est stabilisé.

A l'issue de l'amortissement de la dette souscrite pour le financement des acquisitions pendant la phase de montée en charge, l'EPFL dégage chaque année une capacité de financement qui permet de réduire rapidement l'encours de dette, et de baisser fortement le produit de la TSE au-delà de la quinzième année.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr