

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a procédé au contrôle de l'établissement public foncier local (EPFL) des collectivités de Côte-d'Or sur les exercices 2016 et suivants. Cette structure constitue un instrument juridique et financier visant à soutenir les politiques foncières des collectivités membres. Créé par arrêté préfectoral du 18 juillet 2003, son périmètre d'intervention couvre l'ensemble de la métropole de Dijon, soit 23 communes et 263 672 habitants au 1^{er} janvier 2025.

Le présent contrôle a porté sur l'analyse de la stratégie, de la gouvernance et de l'organisation interne de cet établissement, de ses modalités d'intervention et de sa situation financière.

Une activité dynamique orientée sur Dijon Métropole et sa ville centre

L'EPFL des collectivités de Côte-d'Or répond aux sollicitations de ses membres pour la mise en œuvre de leurs politiques foncières, en s'appuyant notamment sur le document d'urbanisme intercommunal (PLUI-HD) et selon des modalités décrites dans son règlement d'intervention, mis à jour à plusieurs reprises sur la période. Ce document fixe les grands principes d'action de la structure et notamment les axes thématiques retenus, l'engagement des acquisitions et cessions, les conditions de recevabilité et les durées de portage.

L'activité de l'EPFL est dédiée à six domaines d'intervention : habitat logement social et recomposition urbaine, développement économique, grands équipements d'intérêt communautaire, environnement et espaces verts, projets communaux hors habitat, environnement et espaces verts et acquisitions en attente d'affectation.

Afin d'apporter aux collectivités un accompagnement de proximité favorisant leurs projets, l'établissement a développé des instruments adaptés, tels que l'application de frais de portages modérés et révisés sur la période ou le recours, par délégation, au droit de préemption. Les projets en matière d'habitat font l'objet d'un soutien particulier avec l'application de frais de portage inférieurs à ceux appliqués aux acquisitions relevant des autres volets thématiques, ainsi que la mise en place d'une décote en faveur du logement social plafonnée à 35 % du prix de cession et largement mobilisée sur la période. Depuis sa création, l'EPFL a ainsi contribué à la réalisation d'environ 16 % des logements terminés sur le périmètre de Dijon Métropole.

Cependant, la chambre invite l'EPFL à sécuriser le cadre juridique de son intervention, spécifiquement lors de la phase de rétrocession des biens. En effet, si l'établissement consulte systématiquement le service des domaines pour toute acquisition d'un bien dont la valeur est supérieure à 180 000 €, il ne sollicite pas de nouvelle évaluation lors de la cession du bien, alors que les établissements publics fonciers locaux ont l'obligation de solliciter le service des domaines pour leurs projets de cession, quelle que soit la valeur du bien.

Au cours de la période sous revue, l'activité de l'EPFL apparaît particulièrement dynamique, notamment lors des dernières années. Le volume des acquisitions (54,95 M€) est proche de la somme des recettes de cession (29,06 M€) et issues de la fiscalité (28,10 M€), ce qui témoigne du bon fonctionnement du cycle de portage. Les projets relevant de l'habitat sont majoritaires et représentent près de 60 % du montant total des acquisitions.

Si l'établissement a vocation à intervenir auprès de la métropole dijonnaise et des 23 communes membres, la chambre observe que son activité est fortement mobilisée à l'initiative de la ville de Dijon (39 % du montant cumulé des acquisitions) et de la métropole (38 %).

Les ressources issues de la taxe spéciale d'équipement (TSE) collectée sur le territoire des communes membres sont mutualisées. A l'exception de la métropole, sept communes ont bénéficié d'un volume d'acquisition supérieur au produit de TSE levé sur leur territoire, dont la ville de Dijon. La chambre constate que 14 communes adhérentes n'ont sollicité aucune intervention entre 2018 et 2024.

Parmi les projets majeurs portés par l'EPFL, la maîtrise foncière de la cité internationale de la gastronomie et du vin pour le compte de la ville de Dijon a fait l'objet d'un examen particulier, notamment les conditions d'acquisition du site de l'hôpital général par l'EPFL et sa cession à un aménageur privé, selon des modalités dérogatoires au règlement d'intervention.

Une organisation fortement mutualisée avec Dijon Métropole mais qui reste à formaliser

La dénomination de l'EPFL ne correspond pas à son territoire d'intervention, l'adhésion de nouvelles communes depuis la création de cet établissement ayant été en pratique conditionnée par le fait d'être membre de Dijon Métropole. L'EPFL fait ainsi partie du quart des établissements de ce type existant au niveau national à intervenir sur un périmètre intercommunal.

Ce choix conduit à conserver la TSE levée sur le territoire au bénéfice de la métropole dijonnaise permettant ainsi, d'après l'établissement, d'assurer la cohérence de la politique foncière.

La gouvernance de l'établissement est étroitement imbriquée avec celle de Dijon Métropole. Le conseil d'administration se réunit régulièrement pour statuer sur l'intervention de l'établissement en réponse aux demandes des collectivités membres. Les bilans d'activité établis annuellement pourraient toutefois être diffusés aux communes non représentées au conseil d'administration afin d'accroître leur information sur l'offre de service de l'établissement.

Bien que l'établissement dispose à ce jour des ressources financières nécessaires pour répondre aux demandes au fil de l'eau de ses membres, l'élaboration du programme pluriannuel d'intervention prévu par le code de l'urbanisme lui permettrait d'avoir une vision à moyen terme de son activité et d'être en capacité d'établir une priorisation de son intervention en cas de nécessité.

Depuis sa création, l'EPFL bénéficie d'une mutualisation complète des moyens matériels et humains avec Dijon Métropole. Cette mutualisation permet à l'EPFL de disposer des ressources nécessaires à son fonctionnement. Outre les agents du service foncier, plusieurs services sont amenés à intervenir ponctuellement pour l'établissement (finances, ressources humaines etc.). En dehors d'une estimation de coûts annexée au compte administratif, ce dispositif ne fait l'objet ni d'un conventionnement ni d'une refacturation. Or, l'EPFL est un établissement public industriel et commercial susceptible d'intervenir dans le champ

concurrentiel. Cette situation, ne permettant ni de connaître de manière satisfaisante les ressources à disposition de l'EPFL ni d'opérer aux remboursements pourtant obligatoires, constitue une irrégularité à laquelle l'établissement doit mettre fin sans délai.

Les conditions d'emploi de la directrice doivent également être impérativement revues, en formalisant sa quotité de travail au sein de l'établissement et, le cas échéant, la rémunération associée, en lien avec la métropole.

Une situation financière satisfaisante

Les produits de gestion issus de la fiscalité et des cessions de foncier sont à un niveau confortable permettant de couvrir les charges de gestion, constituées principalement des acquisitions de fonciers et des frais associés. Ils sont également suffisants pour financer les charges que Dijon Métropole devrait facturer à l'établissement dans le cadre d'une mutualisation formalisée des moyens.

Le financement de l'EPFL est assuré pour moitié par le produit de la TSE, dont le montant est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement, et pour l'autre moitié par les produits des cessions à la faveur d'un cycle de portage dynamique. En effet, les produits issus de la TSE constituent une ressource que l'EPFL peut remobiliser au fil des cessions. Les recettes de cette taxe, en augmentation entre 2018 et 2024, conduisent à situer aujourd'hui le niveau de TSE par habitant (16 €) à un niveau supérieur à la moyenne nationale des autres EPFL (11 €).

La situation financière de l'EPFL est satisfaisante, ce qui permet à l'établissement de financer le développement de ses activités de portage foncier et de répondre aux sollicitations de ses membres. De plus, il n'a pas eu besoin de recourir de façon importante à l'emprunt sur la période sous revue. L'encours de dette est ainsi à un niveau très faible en début d'année 2025.

L'activité soutenue de l'établissement en matière de maîtrise foncière, sa capacité à répondre à l'ensemble des sollicitations des collectivités locales et sa situation financière satisfaisante sans thésaurisation excessive des produits de la fiscalité, démontrent la pertinence de son modèle économique.

CHIFFRES-CLEFS

Caractéristiques de l'établissement

263 672

C'est la population communale couverte par l'établissement au 1^{er} janvier 2024. C'est deux fois moins que les EPFL comparables.

23

C'est le nombre de communes couvertes par l'établissement et de membres de Dijon Métropole.

16

C'est le nombre de communes représentées au conseil d'administration de l'établissement.

42 €

C'est le niveau des recettes de fonctionnement (impôts, ventes de biens, etc.) par habitant en 2024.

16 €

C'est le niveau de la taxe spéciale d'équipement par habitant en 2024. C'est plus que la moyenne des EPFL.

Modalités d'intervention

80

C'est le nombre d'arrêtés pris par l'établissement portant préemption de biens entre 2018 et 2024.

3 148

C'est le nombre de logements auxquels l'EPFL a contribué, dont 1 349 logements sociaux.

35 %

C'est la décote appliquée lors de la revente à des bailleurs afin de favoriser les projets d'habitat social.

49 M€

C'est la somme des acquisitions réalisées entre 2018 et 2024, dont 39 % pour la commune de Dijon et 38 % pour Dijon Métropole.

4 M€

C'est le montant pris en charge par l'EPFL pour la réalisation de la Cité Internationale de la Gastronomie et du Vin.