



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL DES COLLECTIVITÉS DE CÔTE-D'OR

(Département de la Côte-d'Or)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
CHIFFRES-CLEFS	8
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 UN FONCTIONNEMENT ETROITEMENT LIE A DIJON METROPOLE DONT LES CONDITIONS DOIVENT ETRE FORMALISEES	13
1.1 Des statuts à actualiser	13
1.1.1 Un périmètre d'intervention concentré sur la métropole dijonnaise	13
1.1.2 Un établissement intervenant sur une pluralité de compétences.....	14
1.2 Un fonctionnement régulier des instances de gouvernance qui pourrait davantage associer l'ensemble des communes membres	15
1.2.1 Un conseil d'administration exerçant également les attributions de l'assemblée générale	15
1.2.2 Des bilans d'activité à diffuser auprès de l'ensemble des communes membres.....	17
1.2.3 Des pouvoirs de la directrice conformes au cadre réglementaire.....	17
1.2.4 Une absence de prévention des conflits d'intérêt.....	18
1.3 Des irrégularités dans les modalités de mutualisation des ressources.....	19
1.3.1 Des moyens complètement mutualisés avec Dijon Métropole sans conventionnement ni refacturation	19
1.3.2 Des conditions d'emploi et de rémunération de la directrice à régulariser.....	20
1.3.2.1 Le cadre juridique applicable	20
1.3.2.2 Les conditions d'emploi et de rémunération de la directrice de l'EPFL	22
1.4 Une planification des interventions foncières à formaliser	24
2 DES MODALITES D'INTERVENTION EPROUVEES ET PRINCIPALEMENT MOBILISEES POUR LE TERRITOIRE DIJONNAIS	25
2.1 Des mécanismes d'intervention permettant de soutenir les projets des collectivités locales, notamment en matière d'habitat.....	26
2.1.1 Des modalités d'acquisition et de cession qui doivent être soumises à l'avis des domaines.....	26
2.1.1.1 Les modalités d'acquisition.....	26
2.1.1.2 Le calcul du prix de cession	27
2.1.1.3 L'absence de consultation des domaines lors des cessions	29
2.1.2 Des conditions de portage foncier favorisant les projets des collectivités.....	30

2.1.2.1	Les conventions passées avec les communes	30
2.1.2.2	Des frais de portage modérés favorisant les portages de courte durée et les projets relevant de l'habitat	31
2.1.3	Un recours fréquent au droit de préemption.....	33
2.1.4	Une décote foncière en faveur de l'habitat social largement mobilisée	36
2.1.4.1	La décote foncière en faveur de l'habitat social	36
2.1.4.2	La décote foncière en faveur de l'habitat inclusif	38
2.2	Une activité concentrée sur le territoire dijonnais	38
2.2.1	Une activité dynamique sur les dernières années	38
2.2.2	Une intervention principalement axée sur l'habitat, le logement social et la recomposition urbaine	40
2.2.3	Une intervention de l'EPFL principalement concentrée sur les projets de Dijon Métropole et de la ville de Dijon	42
2.2.4	Certains projets différés mais finalement concrétisés	44
2.3	Une dérogation inédite au règlement d'intervention concernant la maîtrise foncière de la cité internationale de la gastronomie et du vin	45
3	UNE SITUATION FINANCIERE SATISFAISANTE	48
3.1	Un suivi de la comptabilité de stock à améliorer	48
3.2	Des produits principalement issus de la fiscalité et des cessions	49
3.2.1	Des recettes pérennes liées à la taxe spéciale d'équipement.....	50
3.2.2	Des produits de cessions importants mais fluctuants	51
3.2.3	D'autres ressources limitées	51
3.3	Des charges essentiellement liées aux acquisitions de terrain qui devraient également comprendre les coûts de la mutualisation	52
3.4	Une capacité d'autofinancement satisfaisante.....	53
3.5	Un besoin de financement modéré qui permet à l'établissement un recours limité à l'emprunt	54
3.6	Un fond de roulement garantissant des marges de manœuvre importantes pour l'établissement	55
ANNEXES.....		57
Annexe n° 1. Evolution de l'emploi salarié au sein des secteurs d'emploi de Dijon Métropole de 2019 à 2023 – hors intérim		58
Annexe n° 2. Modifications du règlement d'intervention.....		60
Annexe n° 3. Produit de taxe spéciale d'équipement levé par commune		61
Annexe n° 4. Cycle de portage de l'EPFL		62
Annexe n° 5. Montant des cessions par donneur d'ordre sur la période 2018- 2024 (en €).....		63
Annexe n° 6. Droit de préemption		64

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.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Actualiser les statuts et la dénomination de l'EPFL en adéquation avec son périmètre d'intervention.

Recommandation n° 2. Assurer la diffusion des bilans annuels de l'EPFL aux communes membres de Dijon Métropole.

Recommandation n° 3. Mettre en place un dispositif spécifique d'information et de prévention des conflits d'intérêt au sein du conseil d'administration.

Recommandation n° 4. Formaliser sans délai les conditions de mutualisation de moyens et de mise à disposition de personnel avec Dijon Métropole, ainsi que les modalités de refacturation associées.

Recommandation n° 5. Régulariser sans délai les conditions d'emploi de la directrice au sein de l'EPFL, en formalisant sa quotité de travail au sein de l'établissement et la rémunération associée, en lien avec la métropole.

Recommandation n° 6. Adopter un programme pluriannuel d'intervention, conformément aux dispositions de l'article L. 324-2-2 du code de l'urbanisme.

Recommandation n° 7. Consulter le service des domaines lors des cessions, conformément aux articles L. 3221-2 et R. 3221-8 du code général de la propriété des personnes publiques.

Recommandation n° 8 Mettre en concordance la valorisation comptable du stock avec l'inventaire des stocks fonciers.

INTRODUCTION

Présentation de l'établissement public foncier local des collectivités de Côte-d'Or

Créé par arrêté préfectoral du 18 juillet 2003, l'établissement public foncier local (EPFL) des collectivités de Côte-d'Or est l'un des premiers apparus sur le territoire¹. Son périmètre d'intervention couvre l'ensemble de la métropole de Dijon.

Les établissements publics fonciers locaux

Régis par le code de l'urbanisme, les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont des opérateurs fonciers publics intervenant pour le compte des collectivités territoriales qui les composent. Si leur définition juridique date de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, leur nombre s'est développé depuis la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 pour atteindre 25 EPFL en 2025².

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 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 (article 1607 bis du code général des impôts). Le produit de cette taxe est voté annuellement par leur assemblée générale dans la limite de 20 € par habitant. Ils peuvent aussi bénéficier de la contribution prélevée sur les communes ne respectant pas l'obligation de 25 % de logements sociaux lorsqu'elle n'est pas perçue par un EPCI (article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitat).

Depuis sa création, le montant des acquisitions réalisées par l'EPFL s'élevait à 132,49 M€ fin 2024, pour 69,07 M€ de recettes de cessions et un stock estimé à 63,42 M€ hors frais de portage. Outre les cessions, l'EPFL se finance par le produit de la taxe spéciale d'équipement, des dotations de l'Etat compensant des réformes fiscales, ses honoraires de portage et l'emprunt. Il ne perçoit ni de contribution budgétaire de ses membres ni le produit de la contribution prélevée sur les communes ne respectant pas le quota de logements sociaux.

En dehors de sa directrice, l'EPFL n'emploie aucun agent. Ses moyens matériels et humains sont mis à disposition par Dijon Métropole. Compte tenu de charges limitées et de ressources croissantes, la capacité d'intervention de la structure s'est accrue au fil des années. En fin de période, les acquisitions foncières représentent ainsi près de 7 M€ par an.

¹ Seuls cinq EPFL ont été créés avant 2005 : Auvergne (1992), La Réunion (2002), Dauphiné (2002), Côte d'Or (2003), Haute-Savoie (2003).

² Ce chiffre inclut l'office foncier de la Corse qui dispose d'un statut particulier (art. L. 4424-26-1 du CGCT).

Un territoire caractérisé par une dynamique démographique, économique et immobilière et soumis à une pression foncière modérée

Avec 263 672 habitants au 1^{er} janvier 2022³, la métropole de Dijon, secteur d'intervention de l'EPFL, connaît une croissance démographique régulière depuis une cinquantaine d'années. La population a progressé de 42 % depuis 1968 contre une hausse de 27 % en Côte d'Or et de 13 % en Bourgogne-Franche-Comté.

L'emploi est également dynamique avec une croissance des effectifs salariés privés de 6,3 % entre 2020 et 2023⁴. Les zones concentrant le plus de salariés sont le centre-ville de Dijon, Cap Nord (entre Dijon et Saint-Apollinaire), Portes du Sud à Chenôve et la ZAE de Longvic. La commune de Dijon représente 60 % des effectifs salariés⁵. Avec 6,1 % au 2^{ème} trimestre 2024, le taux de chômage sur le bassin d'emploi de Dijon est supérieur à celui de la Côte d'Or (5,7 %) et inférieur à celui de la région (6,5 %)⁶.

Depuis 2018, la part des logements vendus sur la métropole dijonnaise a représenté en moyenne 13,7 % du parc de logements par tranche de trois ans⁷, contre 11,6 % dans l'ensemble du département et 12,2 % sur une moyenne de métropoles comparables⁸. Les prix médians rapportés à la surface ont augmenté de 23 %, soit davantage que dans le reste du département.

Entre 2010 et 2020, 246,68 ha ont été consommés sur le territoire couvert par l'EPFL (habitat 53,7 %, activité 39,2 %, mixte 0,7 %, inconnu 6,3 %)⁹. Avec une consommation d'un hectare pour 1069 habitants en dix ans¹⁰, le rythme de consommation est plus faible que la moyenne nationale (1 ha pour 266 habitants), régionale (1 ha pour 230 habitants) et celle des métropoles dont la population est comparable¹¹. En outre, le nombre de permis de construire délivrés chaque année a été divisé par deux depuis 2016¹².

³ Population totale en vigueur en 2025 (données Insee).

⁴ Urssaf Bourgogne, Regard sUR, « Evolution de l'emploi salarié au sein des secteurs d'emploi de Dijon Métropole de 2019 à 2023 – hors intérim », novembre 2024, n° 13(cf. annexe 2).

⁵ En prenant en compte la zone Cap Nord.

⁶ France travail, « Regard sur le bassin d'emploi de Dijon au 3^{ème} trimestre 2024 », novembre 2024.

⁷ Données DV3F consultées sur l'outil Dynmark du CEREMA : 13,0 % des logements vendus entre 2018 et 2020 ; 14,1 % entre 2019 et 2021 ; 14,2 % entre 2020 et 2022 ; 13,5 % entre 2021 et 2023.

⁸ Orléans Métropole (12,2 %), Métropole du Grand Nancy (12,6 %), Brest Métropole (13,8 %), Clermont Auvergne Métropole (10,8 %) et Tours Métropole Val de Loire (11,7 %). Les données concernant Metz Métropole n'étaient pas disponibles.

⁹ Données CEREMA (outil Kartes).

¹⁰ Consommation foncière 2010-2020 rapportée à la population totale en vigueur au 1^{er} janvier 2025

¹¹ Orléans Métropole (1 ha pour 379 habitants), Metz Métropole (1 ha pour 682 habitants), Brest Métropole (1 ha pour 386 habitants), Clermont Auvergne Métropole (1 ha pour 516 habitants) et Tours Métropole Val de Loire (1 ha pour 531 habitants). Seule la Métropole du Grand Nancy dispose d'un ratio plus faible.

¹² Données DREAL consultées sur Décidata : 252 permis en 2016, 132 en 2023.

Procédure

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public foncier local des collectivités de Côte d'Or pour les exercices 2016 et suivants. Ce contrôle a porté sur l'analyse de la stratégie, de la gouvernance et de l'organisation interne d cet établissement, de ses modalités d'intervention et de sa situation financière.

L'ordonnatrice en fonction sur l'ensemble de la période, Madame Line Barbier, directrice, a été informée par lettres du 16 décembre 2024 et du 11 février 2025 de l'engagement de la procédure de contrôle des comptes et de la gestion sur les exercices 2016 et suivants en application des dispositions des articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243- 1 du code des juridictions financières.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 8 janvier 2025 avec Madame Line Barbier. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 28 mars 2025.

Lors de sa séance du 16 avril 2025, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à Madame Line Barbier, ordonnatrice en fonctions. Des extraits les concernant ont été transmis à des tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 17 juin 2025, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1 UN FONCTIONNEMENT ETROITEMENT LIE A DIJON METROPOLE DONT LES CONDITIONS DOIVENT ETRE FORMALISEES

1.1 Des statuts à actualiser

Les statuts de l'établissement public foncier local (EPFL) des collectivités de Côte-d'Or, approuvés initialement le 26 juin 2003, n'ont pas été modifiés.

L'EPFL est compétent pour réaliser pour son propre compte, celui de ses membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement.

Il peut également réaliser des prestations de services pour le compte de tiers ou de ses membres. Il peut acquérir du foncier bâti ou non bâti et réaliser des travaux nécessaires à la gestion des terrains et immeubles dont il est propriétaire, mais il ne peut procéder à la réalisation de l'aménagement de ces terrains. Les acquisitions et cessions sont soumises aux dispositions relatives à la transparence des opérations immobilières des collectivités et notamment à l'évaluation du service des domaines. Les propriétés acquises sont portées pour une durée maximale de 15 ans.

1.1.1 Un périmètre d'intervention concentré sur la métropole dijonnaise

Aux termes de ses statuts initiaux, les membres de l'établissement peuvent être des EPCI compétents à la fois en matière de schéma de cohérence territoriale, de réalisation de zones d'aménagement concerté et de programme local de l'habitat, des communes qui ne sont pas membres d'un EPCI détenteur de ces trois compétences, ou encore d'autres collectivités territoriales.

L'EPFL intervient sur le territoire des EPCI et des communes qui en sont membres. Toutefois, il peut intervenir à l'extérieur de ce champ géographique pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci.

Même si les statuts prévoient que le périmètre de l'établissement est destiné à s'étendre sur l'aire géographique la plus large, sa dénomination d'EPFL des collectivités de Côte-d'Or lui conférant une vocation départementale, il intervient initialement pour le compte de la seule communauté d'agglomération dijonnaise (COMADI)¹³, devenue communauté urbaine en 2015, puis métropole en 2017.

¹³ La communauté d'agglomération dijonnaise (COMADI) regroupait 16 communes : Ahuy, Chenôve, Chevigny-Saint-Sauveur, Daix, Dijon, Fontaine-lès-Dijon, Longvic, Neuilly-lès-Dijon, Plombières-lès-Dijon, Quetigny, Saint-Apollinaire, Sennecey-lès-Dijon, Talant, Marsannay-la-Côte, Ouges, Perrigny-lès-Dijon.

Dijon Métropole reste l'unique collectivité à avoir adhéré à l'EPFL bien qu'il agisse pour le compte de la métropole dijonnaise mais également de ses communes¹⁴ membres. En effet, l'EPFL considère que, par transitivité, les communes rattachées sont également des parties prenantes de l'établissement¹⁵. Pour autant, ces dernières ne disposent pas toutes d'un représentant au sein des instances, dans la mesure où le conseil d'administration reste désigné par Dijon Métropole.

La directrice a précisé que le choix de ne pas étendre l'adhésion à des communes et EPCI hors métropole permettait de conserver la taxe spéciale d'équipement (TSE) levée sur le territoire et d'assurer la cohérence de la politique foncière en s'appuyant sur les documents stratégiques de la métropole, comme par exemple le PLUI.

En outre, alors que les statuts le permettent, le conseil régional et le conseil départemental de la Côte-d'Or n'adhèrent pas à l'établissement et ne participent pas aux instances.

La chambre constate ainsi que la dénomination de l'EPFL ne correspond pas à son périmètre 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. Elle note également que, d'après les données de l'association nationale des EPFL, seuls six de ces 25 établissements ont un périmètre restreint à l'échelle d'un EPCI¹⁶. Avec 23 communes et 263 672 habitants, l'EPFL de la Côte-d'Or couvre donc un territoire plus circonscrit que la plupart des structures analogues. En effet, l'aire moyenne de compétence de ces établissements était, en 2023, de 313 communes et 601 310 habitants.

Recommandation n° 1. Actualiser les statuts et la dénomination de l'EPFL en adéquation avec son périmètre d'intervention.

1.1.2 Un établissement intervenant sur une pluralité de compétences

Le périmètre de l'EPFL lui permet d'intervenir sur un champ de compétences communales et intercommunales. Ainsi, il est intervenu sur la période sur des projets relatifs à l'habitat, au développement économique ou encore à l'environnement et aux espaces verts (cf. partie 2).

Toutefois, l'EPFL n'a pas vocation à gérer toute l'action foncière au sein de la métropole. Son activité s'articule avec les services fonciers de la métropole, des communes (qui conservent la compétence relative au droit des sols) ou directement avec les bailleurs sociaux.

¹⁴ Dijon Métropole comprend 23 communes depuis le 28 février 2019 : Ahuy, Bressey-sur-Tille, Bretenière, Chenôve, Chevigny-Saint-Sauveur, Corcelles-les-Monts, Daix, Dijon, Fénay, Flavignerot, Fontaine-lès-Dijon, Hauteville-lès-Dijon, Longvic, Magny-sur-Tille, Marsannay-la-Côte, Neuilly-Crimolois, Ouges, Perrigny-lès-Dijon, Plombières-lès-Dijon, Quetigny, Saint-Apollinaire, Sennecey-lès-Dijon, Talant.

¹⁵ Par exemple, délibérations du 17 septembre 2020 relative à l'élection du président (« L'EPFL est composé actuellement de Dijon Métropole et des communes la constituant. ») et au bilan annuel d'activité (« Les collectivités membres de l'établissement »).

¹⁶ Côte-d'Or, Agen Garonne, Montauban, Pays Basque, Tarn et Val de Loire. Les EPFL du Grand Toulouse et Perpignan Pyrénées Méditerranée comprennent chacun deux intercommunalités.

D'après l'EPFL, la stratégie foncière de l'établissement s'appuie sur le document d'urbanisme intercommunal dont l'élaboration a été prescrite le 17 décembre 2015. Ce document a été arrêté par délibération du conseil métropolitain du 20 décembre 2018. Le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains (PLUI-HD) a été approuvé par délibération du conseil métropolitain du 19 décembre 2019. En l'absence de stratégie foncière formalisée, les communes de la métropole ont été associées à la construction de ce document, dont elles ont approuvé la version définitive en conseil municipal.

Les ressources de l'EPFL sont constituées principalement du produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE).

1.2 Un fonctionnement régulier des instances de gouvernance qui pourrait davantage associer l'ensemble des communes membres

1.2.1 Un conseil d'administration exerçant également les attributions de l'assemblée générale

L'article L. 324-3 du code de l'urbanisme dispose que « chaque membre de l'établissement public foncier est représenté dans une assemblée générale qui élit en son sein un conseil d'administration [...]. Lorsque tous les membres de l'établissement sont représentés au conseil d'administration, celui-ci exerce les attributions dévolues à l'assemblée générale ».

Aux termes des statuts, le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. A cet effet, il élit le président et plusieurs vice-présidents, nomme le directeur sur proposition du président et met fin à ses fonctions dans les mêmes conditions. Il détermine les orientations et fixe le programme pluriannuel d'intervention et les tranches annuelles, il vote l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, autorise les emprunts, approuve les comptes et se prononce sur l'affectation du résultat. Il délibère sur le règlement intérieur, sur les demandes d'adhésion et de retrait de l'établissement. Enfin, il vote le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE).

Les statuts de l'EPFL mentionnaient que les attributions de l'assemblée générale seraient exercées par le conseil d'administration tant que l'établissement n'aurait pour membres que la communauté d'agglomération dijonnaise, le conseil régional et le conseil départemental. Similairement, le conseil d'administration est, d'après les statuts, composé de 15 membres (15 délégués et 10 suppléants) désignés par la communauté de l'agglomération dijonnaise. L'éventualité de l'adhésion de nouveaux membres était envisagée avec la constitution de collèges électoraux. Le nombre de sièges au conseil d'administration n'a pas évolué depuis la création de l'établissement malgré l'évolution du périmètre d'intervention et d'adhésion.

Les membres du conseil d'administration sont désignés par délibération du conseil métropolitain.

Au cours de la période sous revue, les instances ont été renouvelées une fois, à l'issue des échéances électorales et dans le contexte de crise sanitaire. Le conseil d'administration a été installé par délibération du 17 septembre 2020 et a reconduit le président dans ses fonctions.

La liste des membres du conseil d'administration transmise par l'EPFL mentionne les mandats communaux exercés par ses membres. A ce titre, cinq sièges de titulaires et cinq sièges de suppléants sont occupés par des élus de la ville de Dijon. En revanche, sept communes¹⁷ de la métropole ne disposent d'aucun siège depuis le renouvellement du conseil d'administration en 2020.

L'ensemble des membres étant toujours représentés au conseil d'administration, ce dernier continue d'exercer les attributions de l'assemblée générale. Depuis 2018, le conseil d'administration s'est réuni cinq à six fois par an, sauf au cours de la crise sanitaire en 2020¹⁸, soit une fréquence de réunion deux fois supérieure au minimum prévu par les statuts (trois fois par an).

Les élus au conseil d'administration ne perçoivent pas d'indemnités de fonction.

Les règles de fonctionnement du conseil d'administration sont uniquement fixées par les statuts, en l'absence de règlement intérieur. Le règlement intérieur visé à l'article 16 des statuts précise les modalités d'intervention, de portage et les conditions de garantie et de rachat des biens acquis. Il est contenu dans le règlement d'intervention.

Un compte-rendu a systématiquement été établi à l'issue des séances jusqu'au 30 juin 2022. Depuis la séance du 29 septembre 2022, un procès-verbal validé lors de la réunion suivante s'est substitué au compte-rendu¹⁹. Ces documents font apparaître un fonctionnement relativement consensuel des instances²⁰. La chambre observe que les procès-verbaux ne précisent pas systématiquement la vérification du quorum, fixé par les statuts à la majorité des membres, présents ou représentés.

Sur la base des articles L. 2131-12 et L. 5211-3 du code général des collectivités territoriales, les établissements publics locaux, y compris les EPFL²¹, sont soumis aux mêmes obligations de publicité que les communes et leurs groupements. La publicité sous forme électronique concerne l'ensemble des actes réglementaires et des actes ni réglementaires ni individuels²².

Conformément à ces dispositions, l'EPFL publie donc les délibérations, listes des délibérations, procès-verbaux de conseil d'administration et arrêtés de la directrice. En revanche, la chambre relève que seuls les exercices 2023 et 2024 sont accessibles et que la diffusion est effectuée sur le site internet de Dijon Métropole, en l'absence de site internet propre pour l'EPFL.

¹⁷ Il s'agit des communes de Bressey-sur-Tille (1 110 hab.), Bretenière (935 hab.), Corcelles-les-Monts (654 hab.), Daix (1 520 hab.), Fenay (1 724 hab.), Plombières-lès-Dijon (2 508 hab.) et Talant (11 986 hab.).

¹⁸ Il s'est réuni à trois reprises en 2020.

¹⁹ Cette évolution s'inscrit dans le nouveau cadre posé par l'ordonnance n° 2121-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité. A ce titre, l'article L. 2121-15 du CGCT a supprimé le compte-rendu des instances, considéré comme faisant doublon avec le procès-verbal.

²⁰ Les délibérations ayant systématiquement été adoptées à l'unanimité.

²¹ CE, 7 juillet 2008, Etablissement public foncier de la Région Nord-Pas-de-Calais, n° 300836.

²² En revanche, les obligations de publicité des budgets et des comptes ne s'étendent qu'aux seuls établissements publics administratifs (article L. 2313-2 du CGCT).

1.2.2 Des bilans d'activité à diffuser auprès de l'ensemble des communes membres

Chaque année, les documents budgétaires font l'objet d'un rapport détaillé lors du débat d'orientation budgétaire. Des éléments d'analyse rétrospective et prospective sont alors présentés au conseil d'administration.

Le bilan d'activité annuel de l'EPFL est présenté chaque année en conseil d'administration et fait l'objet d'une délibération. Il retrace la liste des opérations approuvées au cours de l'année précédente, leur implantation géographique pour chacun des volets thématiques arrêtés dans le règlement d'intervention, ainsi que le prix d'acquisition ou de cession. Les opérations de cession bénéficiant d'une décote foncière sont également identifiées.

Conformément à l'article L. 324-2-2 du code de l'urbanisme, le bilan annuel des actions de l'établissement, de ses modalités d'intervention et des moyens mis en œuvre, définis dans le PPI, est transmis, chaque année, avant le 1^{er} juillet, au comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

Bien qu'elles soient accessibles sur le site internet de Dijon Métropole, les délibérations faisant office de bilans d'activité ne font pas l'objet d'un envoi aux communes de la métropole non représentées au conseil d'administration.

L'EPFL a indiqué que les élus de ces communes étaient régulièrement tenus informés des projets portés par l'établissement par des échanges informels avec son président, la transmission d'un courrier annuel concernant la taxe spéciale d'équipement et un courrier lorsque le règlement d'intervention est mis à jour.

Recommandation n° 2. Assurer la diffusion des bilans annuels de l'EPFL aux communes membres de Dijon Métropole.

1.2.3 Des pouvoirs de la directrice conformes au cadre réglementaire

Aux termes de l'article L. 324-6 du code de l'urbanisme, la directrice est l'ordonnatrice de l'établissement. Nommée par le conseil d'administration sur proposition du président en date du 24 juin 2004, elle représente l'établissement en justice dans tous les actes de la vie civile, passe des contrats et signe tous les actes pris au nom de l'établissement. Elle prépare et exécute les décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration. Elle recrute le personnel et a autorité sur lui. Enfin, elle peut déléguer sa signature.

Les statuts de l'EPFL prévoient également qu'elle assiste de droit aux réunions des instances, prépare et présente le programme pluriannuel et les tranches annuelles d'intervention, ainsi que l'état prévisionnel des dépenses et des recettes.

Depuis 2011, l'article R. 324-2 du code de l'urbanisme autorise le conseil d'administration à déléguer au directeur, l'exercice, au nom de l'établissement, du droit de préemption dont l'établissement est délégataire ou titulaire. Depuis 2019, ce même article autorise également le conseil d'administration à déléguer au directeur l'exercice du droit de priorité. Il doit rendre compte de ces exercices au conseil d'administration à chacune de ses réunions. Au cours de la période sous revue, la directrice a bénéficié d'une délégation pour l'exercice du droit de préemption en 2014, actualisée en 2020. Cette délégation précise que

l'arrêté ne pourra intervenir à un prix supérieur à celui autorisé par France Domaine et que l'arrêté s'exercera conformément aux dispositions du règlement d'intervention de l'établissement.

La délibération relative à la délégation est annexée à chaque arrêté de préemption ou de priorité et le compte rendu de cet exercice est présenté lors de chaque conseil d'administration.

Entre 2018 et 2024, l'EPFL n'a pas fait usage du droit d'expropriation.

1.2.4 Une absence de prévention des conflits d'intérêt

Conformément à l'article L. 1111-6 du CGCT, s'agissant de désignations intervenues en application de la loi, les élus locaux présents au conseil d'administration n'ont pas à se déporter sur l'ensemble des actes concernant leur commune²³.

En revanche, 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 ».

L'établissement a indiqué ne pas détenir de données relatives aux professions exercées par les membres du conseil d'administration et n'a pas mis en place de dispositifs internes ou de règles spécifiques en vue d'informer les élus de ces dispositions afin de prévenir des situations de conflit d'intérêt. La chambre relève qu'une action de l'établissement en ce sens serait nécessaire au regard des sommes concernées et de son secteur d'activité. A titre d'exemple, il pourrait être demandé aux élus, en début de conseil d'administration, si l'ordre du jour est susceptible de poser une question de conflit d'intérêts.

Au cours de la phase contradictoire, l'ordonnatrice a indiqué son intention, dès la prochaine séance du conseil d'administration, de rappeler aux élus leur obligation de signaler toute situation potentielle de conflit d'intérêt, et également de leur adresser un questionnaire afin de pouvoir disposer de données relatives à leurs activités professionnelles.

Recommandation n° 3. Mettre en place un dispositif spécifique d'information et de prévention des conflits d'intérêt au sein du conseil d'administration.

²³ D'après la HATVP, l'obligation de déport porte notamment sur les délibérations en matière de commande publique, de garantie d'emprunt et de désignation d'un élu et de sa rémunération.

1.3 Des irrégularités dans les modalités de mutualisation des ressources

1.3.1 Des moyens complètement mutualisés avec Dijon Métropole sans conventionnement ni refacturation

Depuis sa création, l'EPFL bénéficie d'une mutualisation complète des moyens matériels et humains avec Dijon Métropole. D'après les documents d'orientation budgétaire, cette mutualisation permet à l'EPFL de mobiliser des ressources de l'EPCI dans les domaines fonciers, financiers ou juridiques à titre gratuit, sans refacturation.

En effet, l'EPFL ne dispose pas de personnel propre, à l'exception de la directrice qui exerce également les fonctions de responsable du service foncier de la métropole de Dijon, mutualisé avec le service foncier de la ville de Dijon.

L'équipe de l'EPFL est ainsi composée d'agents mis à disposition par la métropole. L'EPFL a transmis les fiches de postes de cinq agents du service foncier, en indiquant qu'ils sont amenés à intervenir, de manière régulière mais ponctuelle pour traiter et suivre des dossiers d'action foncière de l'établissement. En revanche, les fiches de poste de la directrice et des agents d'autres directions de Dijon Métropole intervenant également au bénéfice de l'EPFL n'ont pu être fournies.

Dans le schéma de mutualisation entre Dijon Métropole et ses communes membres de 2021, il était indiqué qu'une formalisation de la mise à disposition de moyens au bénéfice de l'EPFL était à venir. A ce jour, seule une estimation annuelle des coûts supportés par la métropole est annexée au compte administratif de l'EPFL. Les locaux, composés de deux bureaux, la rémunération des personnels du pôle urbanisme et environnement et du pôle ressources internes sont valorisés à titre indicatif au *prorata temporis*, ainsi qu'une liste non exhaustive de frais divers.

En 2023, les montants correspondants s'élèvent à 180 429 €, dont 171 829 € de charges de personnel, 3 600 € pour l'occupation des locaux et 5 000 € de frais de documentation, téléphone, affranchissement, photocopies, fournitures de bureau et déplacements.

S'agissant de l'estimation des personnels mis à disposition, la chambre constate que l'EPFL n'a pu justifier des modalités de calcul des quotités de travail ainsi que des coûts associés. Elle a en particulier constaté des incohérences concernant la quotité de travail de la directrice du service foncier évalué à 40 % de son temps de travail.

En outre, une convention a été signée entre l'EPFL et la métropole en 2023 ayant pour objet l'adhésion de l'EPFL à titre gratuit au service commun de la centrale d'achat pour l'acquisition de fournitures et services pour une durée indéterminée. Le coût de ce service est également pris en charge par la métropole.

En tant qu'établissement public industriel et commercial, l'EPFL dispose de l'autonomie financière et de la personnalité morale, et est susceptible d'intervenir dans le champ concurrentiel. A ce titre, les modalités de mutualisation de moyens avec Dijon Métropole doivent impérativement être clarifiées.

En effet, la chambre a constaté que les conditions de mise à disposition des agents de la métropole et des moyens matériels sont insuffisamment formalisées. En particulier, la mise à disposition d'agents ne peut avoir lieu que lorsqu'elle est prévue par convention (article

L. 512-7 du code général de la fonction publique) et elle doit donner lieu à remboursement (article L. 512-15)²⁴. Cette situation ne permet ni de connaître de manière satisfaisante les ressources à disposition de l'EPFL ni d'opérer aux remboursements pourtant obligatoires. Elle constitue dès lors une irrégularité à laquelle l'établissement doit mettre fin sans délai.

La chambre observe également que ce contexte ne permet pas la mise en place de délégations de signature au sein de l'EPFL, ce qui pourrait fragiliser l'activité de l'établissement en cas d'absence prolongée de la directrice.

Recommandation n° 4. Formaliser sans délai les conditions de mutualisation de moyens et de mise à disposition de personnel avec Dijon Métropole, ainsi que les modalités de refacturation associées.

1.3.2 Des conditions d'emploi et de rémunération de la directrice à régulariser

1.3.2.1 Le cadre juridique applicable

En tant qu'établissement public à caractère industriel et commercial, l'EPFL peut employer des personnels soumis aux règles de droit privé. Leur rémunération repose donc sur le principe de la libre fixation du salaire, conformément aux dispositions des articles L. 3211-1 à L. 3263-1 du code du travail. Néanmoins, selon la jurisprudence, le dirigeant d'un EPIC est un agent public²⁵. Le principe de libre fixation du salaire n'est donc pas applicable et la rémunération dépend de la position statutaire.

En application de l'article L. 121-3 du code général de la fonction publique, les agents publics consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, ni cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet.

Cependant, par exceptions listées aux articles L. 123-1 et suivants du même code, un agent public peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer une activité à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé.

L'identification préalable du besoin de la collectivité permet de connaître le régime juridique applicable.

Dans l'hypothèse où une collectivité souhaite recruter un fonctionnaire territorial ou un agent contractuel qui occupe déjà un emploi permanent, pour faire face à un besoin non permanent, ou pour effectuer une vacation, limitée dans le temps, le régime de l'activité publique accessoire trouve à s'appliquer. En effet, l'activité accessoire ne peut pas avoir pour

²⁴ Similairement, la relation avec la collectivité serait plus claire s'agissant de la mise à disposition de moyens matériels si elle était formalisée par convention.

²⁵ Jurisprudence établie du Conseil d'Etat (CE, 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, n°15219, CE, 15 décembre 1967, Level).

effet de pourvoir à la vacance d'un emploi permanent dans la fonction publique²⁶. Elle ne peut être exercée qu'en dehors des heures de service de l'agent et n'est soumise à aucun plafond de rémunération ni aucun plafond d'heures, sous réserve d'être compatible avec l'activité principale.

Le code général de la fonction publique distingue les cas d'exercice d'une activité accessoire librement effectuée, sur déclaration ou sur autorisation. Il prévoit ainsi qu'un agent public peut exercer librement ou sur simple déclaration à l'autorité hiérarchique l'une des activités mentionnées aux articles L. 123-2 à L. 123-6.

Concernant l'exercice d'une activité accessoire sur autorisation, l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique distingue les cas limitatifs où un agent public peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer une activité publique ou privée, à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé. Cette activité doit être compatible avec les fonctions confiées à l'agent public, ne pas affecter leur exercice et figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire²⁷ fixée par décret. Elle ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service, ni mettre l'agent en situation de conflit d'intérêts.

Dans l'hypothèse où une collectivité souhaite recruter un fonctionnaire territorial ou un agent contractuel qui occupe déjà un emploi permanent et que le recrutement a pour objet de pourvoir à la vacance d'un emploi permanent, le régime du cumul d'emplois publics permanents doit s'appliquer, conformément aux dispositions du décret n°91-298 du 20 mars 1991 modifié par décret n°2020-132 du 17 février 2020.

Ce texte précise qu'un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne peut être nommé dans un emploi à temps non complet que dans une collectivité ou un établissement autre que celui qui le rémunère à temps complet. Un agent public ne peut donc ni cumuler deux emplois permanents à temps complet ni occuper dans la même collectivité un emploi à temps complet et un emploi à temps non complet.

Les emplois permanents à temps non complet sont créés par une délibération de la collectivité ou de l'établissement qui fixe la durée hebdomadaire de service afférente à l'emploi en fraction de temps complet exprimée en heures.

Dans sa version initiale en 1991, le décret précisait la typologie²⁸ des collectivités susceptibles de créer ces emplois : communes dont la population n'excède pas 5 000 habitants et leurs établissements publics ; les centres communaux intercommunaux d'action sociale, syndicats intercommunaux, districts, syndicats et communautés d'agglomération nouvelles regroupant des communes dont la population cumulée n'excède pas 5 000 habitants ; les offices publics d'habitation à loyer modéré dont le nombre de logement n'excède pas 800.

²⁶ Circulaire n°2157 du 11 mars 2008, CE n°142967 du 29 juillet 1994, QE Sénat n°07239 du 26 octobre 2009.

²⁷ Liste d'activités figurant dans le décret n°2007-658 du 2 mai 2007, la circulaire n°2157 du 11 mars 2008, le décret n°2011-82 du 20 janvier 2011, le décret n°2017-205 du 27 janvier 2017 et l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 abrogé par le décret n°2024-1038 du 6 novembre 2024.

²⁸ Cette liste de collectivités et établissement a été modifiée par décret n°92-504 du 11 juin 1992 puis abrogée par le décret n°2020-132 du 17 février 2020.

Toujours dans sa version initiale en 1991, le décret prévoyait que les emplois à temps non complet pouvaient être créés pour l'exercice des fonctions relevant des cadres d'emplois suivants : secrétaires de mairie, commis territoriaux, agents administratifs territoriaux, agents de bureau territoriaux, agents techniques territoriaux, conducteurs territoriaux, agents d'entretien territoriaux, agents de salubrité territoriaux²⁹.

Le décret n°2020-132 du 17 février 2020 étend la possibilité de recruter des fonctionnaires à temps non complet à l'ensemble des collectivités territoriales et leurs établissements publics et à tous les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

En outre, en cas de cumul, la durée totale de service qui en résulte ne doit pas excéder de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet. Ainsi, un fonctionnaire à temps complet sur une durée de référence de 35 heures hebdomadaires peut cumuler dans une autre collectivité un emploi permanent à temps non complet d'une durée hebdomadaire maximum de 5 h 15. Les tâches qui incombent à l'agent au titre desdits emplois occupés ne doivent pas être exercées simultanément mais clairement délimitées dans le temps³⁰.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à un agent public de solliciter l'autorisation préalable de son employeur d'origine pour cumuler un ou plusieurs autres emplois publics permanents. Dans la mesure où l'agent peut avoir le statut de titulaire dans une collectivité et celui de contractuel dans l'autre collectivité, une information préalable de l'employeur initial peut s'avérer utile, notamment en ce qui concerne les éventuelles incidences en termes de cotisations sociales.

1.3.2.2 Les conditions d'emploi et de rémunération de la directrice de l'EPFL

Par délibération du 24 juin 2004, le conseil d'administration a approuvé la création du poste de directeur de l'EPFL et la nomination au 1^{er} juillet 2004 de la directrice, fonctionnaire territoriale titulaire employée par la métropole en tant que directrice du service foncier sur un emploi permanent à temps complet. Elle prévoit que la fonction de directeur ne s'exercera pas à temps complet compte tenu de la phase de démarrage de l'établissement et qu'il est proposé « *d'appliquer pour une durée déterminée la règle du cumul de fonctions* » tout en précisant qu'il s'agit d'une « *activité accessoire* » limitée dans le temps, jusqu'au 1^{er} juillet 2006. La rémunération versée par l'EPFL a été fixée à 375 € bruts mensuels, soit 4 500 € par an. La quotité travaillée et les modalités de calcul de cette indemnité ne sont pas précisées.

Par délibération du 29 juin 2006, le conseil d'administration a reconduit la directrice dans ses fonctions. La délibération est ainsi rédigée : « *cette fonction s'exerce dans le cadre du régime de l'activité accessoire jusqu'au 1^{er} juillet 2006 (...) il est proposé que la fonction de directeur ne s'exerce pas à temps complet et intervienne dans le cadre de la règle du cumul des fonctions.* » Cependant, le paragraphe conclusif précise : « *cette activité accessoire s'exercera dans les mêmes conditions que celles adoptées par délibération du 24 juin 2004* ». La quotité travaillée et le calcul du montant de l'indemnité ne sont pas mentionnés.

²⁹ Cette liste de fonctions et cadres d'emplois a été modifiée par décrets successifs (n° 93-986 du 4 août 1993, n°2004-1226 du 17 novembre 2004, n°2006-14 du 6 janvier 2006, puis n°2020-132 du 17 février 2020.

³⁰ Sénat, question écrite du 12 décembre 2002, n°04610 - M. Bernard PIRAS.

La chambre observe que la terminologie employée dans ces deux délibérations apparaît pour le moins ambiguë quant au cadre retenu par l'établissement. Les références juridiques des textes applicables fondant les conditions de recrutement et d'emploi de la directrice ne sont pas mentionnées, à l'exception de l'article L. 324-5 du code de l'urbanisme relatif aux attributions du conseil d'administration de l'EPFL.

D'après les comptes de gestion, la rémunération de la directrice versée par l'EPFL a fait l'objet d'une revalorisation en 2011, pour s'établir à 675 € bruts mensuels, soit 8 100 € par an. Aucune délibération ni aucun justificatif fondant cette évolution n'ont été produits par l'établissement. Depuis, les montants servis n'ont pas été revalorisés.

Sur la période, les bulletins de paie de la directrice font état d'une rubrique de paie intitulée « rémunération accessoire » et d'une catégorie de non-titulaire. Le nombre d'heures n'est pas indiqué. Aucun élément relatif au calcul de l'indemnité n'a été transmis par l'établissement, ni par le comptable.

Par ailleurs et comme indiqué supra, la quotité de temps de travail de la directrice du service foncier consacrée à l'EPFL a été évaluée par la métropole à 40 % et valorisée à hauteur de 42 281€ en 2023.

En l'espèce et compte tenu des documents et explications transmis par l'établissement, l'activité de direction de l'EPFL ne relève pas du régime de l'activité accessoire car il ne s'agit pas pour l'EPFL de satisfaire un besoin de recrutement non permanent ou limité dans le temps. Cette activité, exercée pendant les heures de service de la directrice, ne s'inscrit pas dans la typologie des activités accessoires prévue par les textes réglementaires.

Selon la réglementation en vigueur lors de la création de l'emploi de directrice en 2004, l'activité de direction de l'EPFL ne pouvait pas non plus s'apparenter à un cumul de fonctions, dans la mesure où l'établissement ne relevait pas de la typologie des établissements visés par le texte et où l'emploi créé en son sein n'entraînait pas dans les cadres d'emploi listés par décret.

Les délibérations actant la nomination de la directrice précisent qu'il s'agit d'un emploi à temps non complet, sans indiquer sa quotité de travail.

La directrice perçoit à la fois une rémunération de la métropole en tant qu'agent titulaire à temps complet et une indemnité versée par l'EPFL inférieure à 15 % de son salaire annuel brut versé par la métropole.

En l'absence de formalisation, la correspondance entre le montant de cette rémunération et les données contenues dans les documents annexés au compte administratif estimant à 40% sa quotité de travail consacrée à l'EPFL, n'a pu être établie.

Par conséquent, la rémunération versée à la directrice de l'EPFL sur la période allant de 2018 à 2024, sans fondement juridique depuis l'origine, est irrégulière.

En outre, la chambre rappelle que le décret n°2020-132 du 17 février 2020 a étendu la possibilité de recruter des fonctionnaires à temps non complet à l'ensemble des collectivités territoriales et leurs établissements publics et à tous les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Si à cette date, l'EPFL avait formalisé les conditions d'emploi de la directrice, notamment sa quotité de travail et les modalités de calcul de la rémunération correspondante dans le respect du plafond de 15 % d'une activité à temps complet, elle aurait pu percevoir cette indemnité de manière régulière dans le cadre d'un cumul d'emplois publics permanents à temps complet (métropole) et à temps non complet (EPFL). L'établissement s'est ainsi privé d'une possibilité de régularisation de la situation pour l'avenir.

Alternativement et comme évoqué au point 1.3.1, l'EPFL aurait pu formaliser les conditions d'emploi de la directrice dans le cadre d'une convention de mise à disposition de personnel signée avec la métropole, assortie de modalités de refacturation. Elle n'aurait cependant pas pu bénéficier, dans ce cadre, de l'indemnité complémentaire actuellement versée par l'EPFL.

La chambre rappelle que, faute de régularisation, il serait de la responsabilité de l'établissement de procéder à une répétition des sommes indues versées à la directrice, dans les limites du délai de prescription applicable.

Recommandation n° 5. Régulariser sans délai les conditions d'emploi de la directrice au sein de l'EPFL, en formalisant sa quotité de travail au sein de l'établissement et la rémunération associée, en lien avec la métropole.

1.4 Une planification des interventions foncières à formaliser

La directrice estime que l'EPFL dispose de l'information sur les grands projets dans le cadre de la mutualisation via les documents d'urbanisme de la métropole, notamment le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains, construit en association avec les communes du territoire et validé par délibération du conseil métropolitain du 19 décembre 2019.

En pratique, l'activité de l'EPFL dépend des projets élaborés par Dijon Métropole et ses communes membres, ce qui limite sa capacité à avoir une vision à long terme de son activité. En effet, il répond aux sollicitations au fil de l'eau de ses membres en mobilisant ses ressources financières pour maîtriser le foncier nécessaire.

Adopté par délibération du 25 février 2005, le règlement d'intervention de l'EPFL a fait l'objet de modifications successives (cf. annexe n° 3). Ce document initial fixe les grands principes d'action de l'EPFL et notamment l'engagement des acquisitions et cessions, les volets thématiques de son action, les conditions de recevabilité, les durées et les conditions de sortie de portage.

D'après le règlement, l'action foncière de l'EPFL est structurée autour de six volets thématiques : habitat, logement social et recomposition urbaine, développement économique, grands équipements, environnements espaces verts, projets communaux et projets en attente d'affectation. L'EPFL a fait le choix, depuis sa création, de prioriser les actions relevant du volet habitat, logement social et recomposition urbaine. Ces volets n'ont depuis jamais été modifiés.

Ce règlement ne comprend pas d'objectif chiffré et n'a pas pour vocation de déterminer les interventions à moyen terme de l'EPFL. C'est l'objet du programme pluriannuel d'intervention prévu par l'article L. 324-2-2 du code de l'urbanisme. En effet, chaque établissement public foncier doit élaborer un programme pluriannuel d'intervention (PPI) qui définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre et précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement. Le PPI tient compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs

de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat. Ce programme est transmis au préfet de région.

Si un PPI initial a bien été établi pour la période 2005-2007, l'EPFL a ensuite privilégié une programmation annuelle, jugée plus souple et détaillée dans les documents d'orientation budgétaire.

Alors même que le règlement d'intervention de l'EPFL prévoit dans son préambule que son action foncière sera mise en œuvre dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention adopté par le conseil d'administration, la chambre constate que l'EPFL n'a pas élaboré de PPI au cours de la période sous revue, en méconnaissance de ses obligations réglementaires. L'ordonnatrice a néanmoins indiqué, en cours d'instruction, que l'élaboration de ce document cadre sera engagée sans délai, en étroite concertation avec la métropole et l'ensemble des communes membres, dans l'objectif d'une adoption par le conseil d'administration courant 2026. La chambre prend acte de cet engagement et souligne que cet outil permettra à l'EPFL d'avoir une vision à moyen terme de son activité et de la mobilisation de ses ressources financières.

Recommandation n° 6. Adopter un programme pluriannuel d'intervention, conformément aux dispositions de l'article L. 324-2-2 du code de l'urbanisme.

2 DES MODALITES D'INTERVENTION EPROUVEES ET PRINCIPALEMENT MOBILISEES POUR LE TERRITOIRE DIJONNAIS

L'EPFL des collectivités de Côte-d'Or adhère à l'association nationale des EPFL, créée en 2008 et regroupant les représentants des EPFL et établissements assimilés. Elle est notamment chargée de contribuer aux débats sur les politiques foncières auprès des instances gouvernementales et parlementaires, de faire connaître les missions des EPFL, d'animer un réseau d'experts autour des problématiques d'aménagement ou de maîtrise foncière ou immobilière.

Conformément à la charte des EPFL, adoptée par délibération du 28 juin 2018, l'établissement intervient en faveur de la mise en œuvre des politiques foncières établies par les collectivités locales sur son territoire. Grâce aux produits accumulés issus de la taxe spéciale d'équipement, il dispose de moyens financiers autonomes de nature à soutenir les projets fonciers métropolitains et communaux. Il permet également de mettre à disposition des communes de son périmètre les compétences foncières des services de Dijon Métropole.

2.1 Des mécanismes d'intervention permettant de soutenir les projets des collectivités locales, notamment en matière d'habitat

2.1.1 Des modalités d'acquisition et de cession qui doivent être soumises à l'avis des domaines

2.1.1.1 Les modalités d'acquisition

L'EPFL réalise les acquisitions exclusivement sur demande de ses membres. L'ensemble des décisions d'acquisitions amiables et de cessions sont validées par le conseil d'administration de l'établissement et s'appuient la plupart du temps sur une délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire.

Conformément à la réglementation³¹, l'EPFL sollicite l'avis du service des domaines pour toute acquisition amiable ou autoritaire d'un bien dont la valeur est supérieure à 180 000 €, afin de déterminer la valeur vénale du bien telle qu'elle doit résulter du jeu du marché. Il en va de même lorsque les tranches d'acquisition sont d'un montant inférieur, mais qu'elles font partie d'une opération d'ensemble d'un montant supérieur ou égal à la valeur précitée.

L'article 3.8 du règlement d'intervention prévoit que « hors exception qu'il conviendra de justifier, les acquisitions s'effectuent au prix plafond fixé par les Domaines ». La pratique de l'EPFL s'est conformée à cette disposition sur l'ensemble des acquisitions réalisées sur la période.

Au cours de la période, la chambre a observé un cas d'acquisition ayant fait l'objet d'une révision du prix fixé par le service des domaines. Il s'agit d'un ensemble immobilier³² situé 19 boulevard Olivier de Serres à Quetigny, propriété de l'Etat, dont l'EPFL a fait l'acquisition pour le compte de la commune qui lui a délégué son droit de priorité.

En date du 23 octobre 2017, l'EPFL a pris un arrêté de priorité pour l'acquisition de ce bien moyennant un prix de 1,5 M € conforme à l'évaluation du service des domaines notifiée le 30 août 2017.

L'EPFL a partiellement rapporté cet arrêté dans un nouvel arrêté de priorité daté du 25 novembre 2019. Ce document vise notamment une délibération du conseil municipal du 17 septembre 2019 prenant acte d'une négociation avec les services de l'Etat, afin de prendre en considération les coûts de désamiantage et de démolition des bâtiments, qui a conduit à une révision de prix de vente initial ramené à 1,05 M €. Ce prix est conforme à la nouvelle évaluation du service des domaines, notifiée le 31 octobre 2019.

L'acte d'acquisition par l'EPFL ainsi que la convention opérationnelle conclue entre l'EPFL et la ville de Quetigny ont été signés le 19 décembre 2019. A la date du présent contrôle, le bien est toujours en portage.

³¹ Articles R. 1211-1 et R. 1211-2. du CGPPP - , articles L. 1311-9, L. 1311-10 et R. 1311-3 du CGCT.

³² Il s'agit des locaux de l'ex ENITA (Ecole nationale d'Ingénieurs des Travaux Agricoles) d'une superficie de 16 012 m², propriété du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, remis à France Domaine le 11 avril 2016.

Le paiement des biens acquis par l'EPFL intervient en totalité à la signature de l'acte notarié.

La chambre a constaté un cas de paiement échelonné par l'EPFL. Il s'agit de l'acquisition, auprès d'un particulier, d'une propriété pour le compte de la commune de Longvic située 2 rue de Verdun au titre du volet « projets communaux » pour un montant de 240 000 €, conforme à l'évaluation de France Domaine.

La délibération du 28 juin 2018 précise qu'à la demande de la ville de Longvic et conformément à l'accord intervenu avec la propriétaire, un différé de jouissance de longue durée, à titre gratuit, a été accordé au propriétaire, afin de permettre son emménagement dans son nouveau logement, acquis dans le cadre d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement et dont la livraison est prévue en novembre 2019. Il est précisé que les impôts fonciers seront pris en charge à compter de la signature de l'acte de vente. Ce document prévoit également que l'acquisition fera l'objet d'un paiement échelonné moyennant 45 % après signature de l'acte de vente³³, 35 % le 1^{er} mars 2019, 10 % le 1^{er} juin 2019 et 10 % le 1^{er} octobre 2019.

Dans ce contexte, la mise en place d'un tel échéancier, qui permet à l'EPFL d'opérer une retenue sur le prix du bien jusqu'au départ effectif du propriétaire, pourrait apparaître comme une contrepartie à l'octroi du différé de jouissance.

2.1.1.2 Le calcul du prix de cession

A l'issue du portage foncier, l'EPFL revend les biens et terrains à la collectivité territoriale, à un aménageur ou un opérateur. Les modalités de calcul du prix de cession sont détaillées à l'article 4.6 du règlement d'intervention.

Schéma n° 1 : Modalités de calcul du prix de cession en vigueur (période 2018-2024)

prix d'acquisition
+ frais d'acquisition + frais de procédure + frais de proto-aménagement (démolition, dépollution, nettoyage, protection...)
+ ou - produit de la gestion locative du bien
+ frais de portage
+ remboursement à l'EPFL de la totalité des impôts et taxes acquittés à l'issue du portage foncier
- décote foncière plafonnée applicable aux projets relevant de l'habitat social (35%) ou inclusif (45%)
= prix de cession

Source : règlement d'intervention de l'EPFL (versions en vigueur entre 2018 et 2023)

³³ L'acte de vente a été signé le 13 août 2018.

Entre 2018 et 2024, d'après les actes notariés, le montant des cessions réalisées par l'EPFL s'élève à 29 590 737 €.

Cependant, seuls 12 331 205 € ont été directement pris en charge financièrement par les communes et la métropole, soit 41,7 % du montant des cessions.

Tableau n° 1 : Montant des cessions (en €) acquitté par les communes (2018-2024)

<i>Cessionnaire</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
<i>Ville de Dijon</i>	1 981 790		2 490 898			3 585 435	518 579	8 576 702
<i>Dijon Métropole</i>	476 527				128 835		1 605 657	2 211 019
<i>Ville de Chenôve</i>	553 264							553 264
<i>Commune de Plombières-lès-Dijon</i>		276 503						276 503
<i>Commune de Hauteville-lès-Dijon</i>							248 532	248 532
<i>Commune de Bressey-sur-Tille</i>					171 561			171 561
<i>Commune de Magny-sur-Tille</i>						163 491		163 491
<i>Commune de Quetigny</i>		130 133						130 133
Total général	3 011 581	406 636	2 490 898		300 396	3 748 926	2 372 768	12 331 205

Source : CRC, d'après les tableaux des cessions de l'EPFL

Par ailleurs, la chambre observe que sur cette période, le recours à l'EPFL s'est avéré neutre financièrement pour certaines communes. Ainsi, tous les biens acquis par l'EPFL entre 2018 et 2024 pour le compte de ces collectivités ont été vendus directement et intégralement à un aménageur ou un bailleur social. Il s'agit de Saint-Apollinaire pour un bien cédé à un aménageur pour un montant de 3 318 195 €, de Fontaine-lès-Dijon pour des biens cédés à un bailleur social pour un montant de 653 830 €, de Corcelles-les-Monts pour un bien cédé 417 041 € à un aménageur public et de Ouges pour un bien cédé 159 478 € à un bailleur social.

Plus généralement sur cette période, 58,3 % du montant des reventes concernent des cessions réalisées directement au bénéfice d'un aménageur public (6 157 746 € soit 20,8 %), d'un bailleur social (5 886 451 € soit 19,9 %), d'un opérateur privé (4 534 121 € soit 15,3 %) ou de particuliers (681 214 € soit 2,3 %).

Concernant les cessions aux particuliers, la chambre observe que l'EPFL a pu vendre un bien à un prix inférieur au prix d'acquisition. C'est le cas pour la cession d'un bien situé 2-4 rue de Marsannay à Chenôve en 2019 au titre du volet thématique habitat, logement social et recomposition urbaine. La délibération du 10 avril 2019 précise que la commune de Chenôve a décidé l'abandon de l'opération de construction d'habitat collectif, a retenu l'offre d'achat

présentée pour cette propriété par des particuliers pour un montant de 120 000 € et a sollicité la rétrocession directe de ce bien par l'EPFL au profit de ces particuliers. Le conseil municipal a également validé la prise en charge du différentiel financier correspondant (41 391 €) par la commune.

Le paiement du prix de cession intervient en totalité à la signature de l'acte notarié. La possibilité d'échelonner le paiement n'est pas prévue au règlement d'intervention.

A l'exception des constats relevés au point 2.3, la chambre a constaté un seul cas de paiement échelonné en 2024. Il s'agit de la cession de parcelles de terrains situés à Saint-Apollinaire à un opérateur de construction privé pour la construction d'un écoquartier de 250 logements comprenant également un réseau viaire et un parc public pour un montant de 3 318 195 € au titre du volet habitat, logement social et recomposition urbaine. La délibération du 28 novembre 2024 précise que l'opérateur versera 988 193€ HT (30 %) à la signature de l'acte de vente (le 23 décembre 2024) et 2 330 002 € HT le 30 octobre 2025. Sur ce dossier, l'EPFL a également dérogé au règlement d'intervention en appliquant des frais de portage sur le montant et pendant la durée du différé correspondant à ce second versement, assorti d'une pénalité proportionnelle à 1,3 % par an en cas de retard de paiement, appliquée sur la durée du retard éventuel.

2.1.1.3 L'absence de consultation des domaines lors des cessions

D'après l'EPFL, la transparence financière est assurée lors des acquisitions, intervenant après évaluation du service des domaines, à laquelle l'établissement indique se conformer de façon systématique. En revanche, il n'est pas sollicité de nouvelle évaluation lors de la rétrocession. En effet, il estime que les modalités financières du portage et du coût de cession étant déterminées lors de l'entrée en portage, sur la base du règlement d'intervention, les collectivités peuvent établir avec certitude leur projet, pour chaque bien acquis, en évitant tout phénomène de spéculation foncière.

La chambre relève cependant que, contrairement aux établissements publics fonciers de l'État, les établissements publics fonciers locaux doivent également solliciter le service des domaines pour leurs projets de cessions d'immeubles ou de droits réels immobiliers (CGPPP, art. L. 3221-2 et R. 3221-8). A ce titre, il n'existe aucun seuil déterminant la nécessité ou non de sa saisine, donc le service doit se prononcer pour toute opération, qu'importe la valeur du bien³⁴. Si différents paramètres sont comptabilisés dans le prix de cession sur la base du règlement d'intervention, les modifications apportées aux biens pendant la durée de portage (démolition, mise en sécurité avec démantèlement des réseaux, obstruction définitive des portes et fenêtres, etc.) peuvent en effet justifier une nouvelle consultation du service des domaines³⁵.

Recommandation n° 7. Consulter le service des domaines lors des cessions, conformément aux articles L. 3221-2 et R. 3221-8 du code général de la propriété des personnes publiques.

³⁴ Cette obligation figure également dans la charte de l'évaluation des domaines établie par l'association des maires de France et la DGFIP.

³⁵ La jurisprudence admet la possibilité de s'écarter de cette évaluation à condition que cet écart soit justifié et motivé, le juge administratif exerçant en la matière un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et annulant les délibérations attaquées en cas de rabais excessif.

2.1.2 Des conditions de portage foncier favorisant les projets des collectivités

Les établissements publics fonciers ont vocation à intervenir sous deux formes principales :

- le portage foncier, consistant en l'acquisition puis la revente de terrains à une collectivité pour un projet d'aménagement, dans le cadre d'une convention. Ces opérations, prévues par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, peuvent être à vocation économique ou d'habitat. Le portage foncier peut s'accompagner d'une remise en état du terrain (démolition et dépollution) ;

- la réserve foncière, visant à constituer des stocks d'emprise foncière et pour laquelle l'acquisition est effectuée hors convention au nom de l'EPFL. La constitution de ces réserves permet d'anticiper de futurs développements économiques ou de l'habitat, et ainsi d'éviter la spéculation foncière (articles L. 221-1 et L. 221-2 du code de l'urbanisme³⁶).

Bien que ces modalités et leurs fondements juridiques distincts soient mentionnés dans le règlement d'intervention, ce dernier n'opère pas de distinction entre les acquisitions en vue de la constitution de réserves foncières et celles menées pour la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement.

Le terme de réserve foncière est ainsi largement utilisé par l'EPFL pour désigner des portages fonciers pour le compte de collectivités locales, l'établissement n'ayant conduit aucune opération pour son propre compte sur la période. Dans l'éventualité où ce cas se présenterait, la chambre rappelle que la constitution de réserves foncières par l'EPFL sans convention avec une collectivité doit faire l'objet d'une comptabilisation distincte des portages conventionnés (respectivement c/ 311 et 312).

2.1.2.1 Les conventions passées avec les communes

L'EPFL conclut avec les communes une convention opérationnelle qui précise les conditions de portage et les modalités de gestion des biens durant la période de portage. Ces conventions sont signées en général le même jour que l'acte d'acquisition du bien.

Elles précisent, conformément aux dispositions du règlement d'intervention, la durée du portage, les modalités financières, les modalités de gestion des biens durant la période de portage. Elles mentionnent par ailleurs le volet thématique d'intervention au titre duquel le bien a été acquis.

L'EPFL a procédé à 110 acquisitions mais n'a signé que 78 conventions opérationnelles de portage relatif à des propriétés bâties ou d'ensembles immobiliers entre 2018 et 2024. La plupart des acquisitions concernées par l'absence d'une convention sont rattachées à un secteur ou îlot d'interventions-cadres impliquant de multiples acquisitions. En effet, d'après l'EPFL, une délibération-cadre est signée pour la maîtrise foncière d'un secteur à la demande d'une

³⁶ Avant leur utilisation définitive, les immeubles acquis pour la constitution de réserves foncières ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété en dehors des cessions que les personnes publiques pourraient se consentir entre elles et celles faites en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée.

collectivité (par exemple secteur « entrée Est » à la demande de Dijon Métropole)³⁷. Il a également indiqué que pour chaque acquisition à l'intérieur de ce secteur, une convention opérationnelle est signée, ce qui n'apparaît pas systématique.

La gestion des biens acquis libres d'occupation est confiée à la collectivité ayant sollicité le portage. La collectivité concernée procède, s'il y a lieu, à la mise en œuvre des mesures de sécurisation s'imposant, telles que condamnation des ouvertures, installation d'une alarme, démantèlement des réseaux ou consent des occupations temporaires autorisées.

A ce jour, 5 propriétés font l'objet d'occupations illégales. D'après l'EPFL, elles ne font pas l'objet de procédures judiciaires d'expulsion car ces occupations n'ont pour l'instant occasionné aucun effet retardateur sur la mise en œuvre des opérations d'aménagement.

Seule une propriété située à Fontaine-lès-Dijon, destinée à une opération de construction d'habitat, est squattée depuis fin 2023 principalement par des demandeurs d'asile. Cette occupation illégale fait l'objet de dépôts de plainte déposés fin 2023 et d'une procédure d'expulsion engagée par l'EPFL et la commune, sous l'égide directe du préfet, qui a également établi des arrêtés d'expulsion. Le juge des contentieux de la protection a ordonné l'expulsion du squat par jugement du 11 décembre 2024.

2.1.2.2 Des frais de portage modérés favorisant les portages de courte durée et les projets relevant de l'habitat

Tableau n° 2 : Evolution des taux de frais de portage de l'EPFL sur la période 2018-2024

Volet thématique « habitat, logement social et recomposition urbaine »		Autres volets thématiques	
Taux appliqués entre 2017 et 2019	Taux votés en 2019	Taux appliqués entre 2017 et 2019	Taux votés en 2019
2 % par an pendant 4 ans	1 % par an pendant 4 ans	3 % par an pendant 4 ans	1,7 % par an pendant 4 ans
3 % par an pendant 4 ans	1,3 % par an pendant 4 ans	4 % par an pendant 4 ans	1,9 % par an pendant 4 ans
0,5 % par an pendant 7 ans	1,7 % par an pendant 7 ans	0,5 % par an pendant 7 ans	2,2 % par an pendant 7 ans

Source : CRC, d'après compte rendu du CA du 27 juin 2019 et bilan d'activités 2018

D'après les comptes rendus d'assemblée, l'évolution des frais de portage est intervenue en 2019 dans un contexte de bonne situation financière de l'EPFL permettant une refonte des taux en maintenant une capacité d'action foncière annuelle minimum de 5 M€, de taux d'emprunts peu élevés, de l'importance de contenir les montants de sortie de portage foncier, afin de répondre aux besoins et attentes des collectivités membres et la nécessité de prendre en considération les frais appliqués par l'autre EPFL intervenant dans la région Bourgogne-Franche-Comté, afin de maintenir l'attractivité du dispositif pour les communes membres.

Les principes retenus par l'EPFL sont le maintien d'une différenciation entre le volet «habitat, logement social et recomposition urbaine » et les autres volets d'intervention, pour

³⁷ Aucune délibération-cadre n'a été adoptée sur la période mais l'EPFL a indiqué disposer de 22 conventions-cadres (au 31 décembre 2023), correspondant à des secteurs ou îlots d'interventions-cadres, préalablement identifiés et délimités, impliquant de multiples acquisitions, sur la durée.

continuer à affirmer la priorisation de l'action en faveur du logement, le maintien de la corrélation et de la progressivité entre durée de portage et taux des frais de portage, afin d'inciter à des portages fonciers de court ou moyen terme et le maintien de taux fixes, afin d'offrir une stabilité financière et des conditions de portage pérennes.

La délibération du 27 juin 2019 précise que les taux modifiés ont été appliqués aux conventions de portage en cours en 2019.

Tableau n° 3 : Montant des frais de portage perçus par commune sur la période (en €)

Commune	2018	2019	2020	2021	2 022	2023	2024	TOTAL
<i>Bressey-sur-Tille</i>					12 997			12 997
<i>Chenôve</i>	74 225	156 711		27 364				258 300
<i>Corcelles-les-Monts</i>	17 375							17 375
<i>Dijon</i>	308 826	567	259 583	3 042	17 501	874 448	65 209	1 529 176
<i>Dijon Métropole</i>	8 188		115 520	2 140	6 339		121 720	253 907
<i>Fontaine-les-Dijon</i>		15 131	9 872					25 002
<i>Hauteville-lès-Dijon</i>							4 388	4 388
<i>Magny-sur-Tille</i>						17 291		17 291
<i>Ouges</i>					9 904			9 904
<i>Plombières-lès-Dijon</i>		19 325		7 393				26 718
<i>Quetigny</i>		1 086						1 086
<i>Saint-Apollinaire</i>							111 742	111 742
TOTAL	408 615	192 819	384 975	39 938	46 740	891 740	303 058	2 267 885

Source : tableau récapitulatif transmis par l'EPFL

Les frais de portage, appliqués au prix d'acquisition du bien, sont calculés en fonction de la durée du portage et arrêtés à la date de la délibération de cession. Cependant, l'article 4.7 du règlement d'intervention prévoit que les collectivités ont la possibilité de régler leur participation aux frais de portage annuellement, à la date anniversaire, et non pas de manière cumulée à la rétrocession. Cette disposition est valable uniquement pour les tènements acquis dans le cadre du volet Habitat, logement social et recomposition urbaine. Sur la période, l'EPFL a perçu un montant total de frais de portage s'élevant à 2,27 M€.

Ces frais doivent être appliqués, y compris en cas de portage de courte durée. Ainsi, la délibération du 26 septembre 2024 concernant la cession à un bailleur social d'un immeuble d'habitation situé 6 boulevard Thiers à Dijon acquis au prix de 680 000 € le 13 août 2024, prévoit un montant de frais de portage au taux de 1 % proratisé soit 842,41 €.

Similairement, la délibération du 19 décembre 2024 concernant la cession à un bailleur social d'un immeuble d'habitation situé 21 bd Alexandre 1^{er} de Yougoslavie à Dijon acquis au

prix de 500 000 € le 22 avril 2024, prévoit un montant de frais de portage au taux de 1 % proratisé soit 3 304,62 €.

Cependant, la chambre relève que l'EPFL n'a ponctuellement pas appliqué de frais de portage lorsque la durée de portage est courte, alors que le règlement d'intervention ne prévoit pas ce type de dérogation. A titre d'exemple, la délibération du 28 mars 2024 actant la cession à Dijon Métropole, au titre du volet développement économique, d'un terrain situé dans le parc d'activité « Novarea » prévoit d'exonérer cette cession d'un montant de 750 000 € de l'application des frais financiers proportionnels de portage foncier et de déroger en conséquence aux dispositions correspondantes du règlement d'intervention, « en considération de la très courte durée de portage ». Le bien acquis le 1^{er} mars 2024 par l'EPFL a été cédé le 24 mai 2024.

La chambre a également constaté que l'EPFL a pu différer le paiement des frais de portage tant que tous les biens relatifs à un projet n'ont pas été rétrocédés. Ainsi l'emprise foncière des rues En Vieille Fourche et Recteur Marcel Bouchard a été cédée à Dijon Métropole pour l'euro symbolique. La délibération du 23 mars 2023 précise que le coût d'acquisition et les frais de portage proportionnels seront imputés lors de la cession du reste de la parcelle. Dans le cas du projet d'écoquartier Valentin à Longvic, l'EPFL a procédé à un échange de parcelles de terrain sans soulte. La délibération du 2 février 2023 indique que les frais proportionnels de portage et d'acte d'acquisition concernant les emprises cédées seront imputés à l'aménageur lors de la cession de l'ensemble des biens restants nécessaires à la réalisation de l'Ecoquartier Valentin.

L'établissement est donc invité à mettre en conformité son règlement d'intervention et sa pratique concernant les modalités financières de sortie de portage.

2.1.3 Un recours fréquent au droit de préemption

L'EPFL exerce le droit de préemption urbain dans le cadre des dispositions prévues par l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme. Outre les délégations spécifiques portant sur des biens ayant fait l'objet de déclarations d'intention d'aliéner (DIA) déposées, l'établissement peut accepter délégation sur des secteurs prédéterminés en concertation avec la commune concernée.

L'intervention de l'EPFL est menée prioritairement pour accompagner les projets portés par les collectivités publiques membres et portant sur les 6 volets thématiques fixés dans son règlement d'intervention décrits dans les articles 2.1 à 2.6.

Tableau n° 4 : Exercice du droit de préemption urbain sur la période – Volume financier (en €)

Année	Volet Attente affectation	Volet Développement économique	Volet Environnement	Volet Habitat	Volet Projets communaux	Montant Total
2018	191 000	346 320	0	1 414 000	445 300	2 396 620
2019	0	1 697 900	0	1 214 800	1 400 000	4 312 700
2020	0	0	0	1 498 000	225 125	1 723 125
2021	0	150 000	437 000	7 292 000	210 000	8 089 000
2022	753 000	1 425 127	0	5 290 000	201 400	7 669 527
2023	2 851 000	0	0	3 156 000	300 000	6 307 000
2024	580 000	1 448 163	450 000	2 101 000	0	4 579 163
TOTAL	4 375 500	5 067 510	887 000	21 965 800	2 781 825	35 077 635

Source : EPFL

Les données ci-avant montrent que l'exercice du droit de préemption (35 M€ engagés sur la période examinée) constitue un vecteur important d'aménagement urbain et d'action foncière. En effet, environ deux tiers des acquisitions font l'objet d'un arrêté de préemption. D'après l'EPFL, être en capacité de l'exercer impose de disposer d'une souplesse de fonctionnement et d'une capacité financière significative et pérenne.

Ainsi, au titre du volet « Acquisitions en attente d'affectation », l'EPFL a procédé à la constitution de réserves foncières pour plus de 4,3 M€ sur des secteurs ou îlots stratégiques, compris dans de futures opérations d'aménagement de grande ampleur : douze dossiers pour l'OAP métropolitaine n°1 du PLUI-HD « Entrée Sud » et deux dossiers pour l'opération de réaménagement du secteur Mont Blanc.

Pour le volet « Développement économique », l'EPFL est intervenu à hauteur de plus de 5 M€ pour six dossiers liés à l'accueil d'activités économiques d'intérêt métropolitain, sur des secteurs déjà identifiés au PLUI-HD, nécessitant des opérations d'ensemble, et pour 1 dossier relatif à l'implantation d'activités liées à la recherche et l'innovation dans un ensemble immobilier du pôle d'activités « Mazen-Sully ».

Au titre du volet « Environnement et espaces verts », l'EPFL a constitué des réserves foncières pour 887 000 € pour trois dossiers relatifs à des biens compris dans des secteurs destinés à la réalisation d'espaces naturels ou identifiés d'intérêt paysager et écologique. A titre d'exemple, l'arrêté du 1^{er} février 2024 concerne la propriété bâtie, située route d'Ahuy à Dijon, et comprise dans l'emprise de l'emplacement réservé n°7 du PLUI-HD de Dijon Métropole destiné à la valorisation paysagère du Suzon. Cette propriété a été préemptée pour 450 000 €.

Pour le volet « Habitat, logement social et recomposition urbaine », l'EPFL est intervenu entre 2018 et 2024 pour près de 22 M€ pour la production d'habitat répondant aux objectifs de mixité sociale, et correspondant à des programmes individualisés couplés à un bailleur social déterminé. Ces programmes se réalisent soit dans le cadre d'opérations d'acquisition-amélioration (19 dossiers pour lesquels l'EPFL a pris un arrêté ; tel est le cas de l'arrêté du 4 juin 2024 portant préemption pour 680 000 € de la propriété sise 6 boulevard Thiers à Dijon pour la transformation de ce bien en cinq logements locatifs à loyers modérés par un bailleur social), soit dans le cadre d'opérations de construction (douze dossiers pour

lesquels l'EPFL a opéré ; tel est le cas de l'arrêté du 10 janvier 2024 portant préemption pour 361 000 € de la propriété située 3 rue Poncelet à Dijon, pour la construction de 20 logements à loyer modéré par un bailleur social). L'EPFL est également intervenu pour 17 dossiers dans des périmètres identifiés de renouvellement urbain ou des secteurs de recomposition urbaine, nécessitant une opération d'ensemble.

Pour le volet « Projets communaux », l'EPFL est intervenu pour près de 2,8 M€ pour huit dossiers dont quatre relativement à des biens compris dans deux servitudes d'alignement sur la commune de Dijon pour 1 145 500 €, un dossier pour l'extension future d'aménagements publics sur la ville de Dijon pour 300 000 €, deux dossiers pour le développement du cœur de la commune de Hauteville-les-Dijon (arrêté du 5 septembre 2022 pour 190 000 €) et la poursuite de son OAP « Entrée Ouest Côté Fort » (arrêté du 20 août 2018 pour 62 000 €) et un dossier pour la maîtrise foncière d'un site de développement stratégique en entrée de ville sur la commune de Quétigny (anciens locaux de l'ENITA au 19 Boulevard Olivier de Serres pour 1 050 000 €).

Par ailleurs, l'EPFL intervient, par délégation de l'Etat, dans la mise en œuvre du droit de préemption dans le cadre de la procédure de carence définie par l'article L.302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

L'EPFL a ainsi accepté, sous la période examinée, par délibération du conseil d'administration du 30 mars 2018, cette délégation pour les communes de Fontaine-lès-Dijon et de Marsannay-la-Côte. L'EPFL a donc par arrêté du 17 juillet 2019 préempté sur la commune de Marsannay-la-Côte la vente d'une propriété bâtie au profit d'un bailleur social en vue de réaliser une opération de construction d'habitat permettant d'accroître l'offre en logements locatifs aidés et de contribuer à la réalisation des objectifs fixés à la commune en vertu de l'article L. 302-8 du code de la construction. La chambre note que cette délégation du droit de préemption s'inscrit pleinement dans les objectifs de l'EPFL : prioriser l'action foncière relative à l'habitat et plus particulièrement à l'habitat aidé.

La chambre constate que les arrêtés de l'EPFL font généralement l'objet d'une motivation précise, reposant sur la mise en œuvre du PLUI-HD.

Pour autant, au cours de la période sous revue, l'EPFL a indiqué avoir été concerné par six procédures contentieuses, dont l'ensemble font suite à l'exercice du droit de préemption par l'EPFL. Il s'est agi pour trois d'entre elles de procédures de fixation judiciaire du prix de vente engagées par les propriétaires (jugements rendus en 2022 et 2023) et de trois requêtes en annulation d'arrêtés de préemption par les acquéreurs évincés (procédures en cours).

A titre d'exemple, l'EPFL a été condamné en mars 2022 par le juge de l'expropriation concernant deux procédures de préemption concernant des biens inclus dans le périmètre de l'opération d'aménagement et de programmation dite de l'Entrée sud. Les prix d'acquisition proposés (respectivement 1,79 M€ et 1,02 M€) étaient inférieurs à la déclaration d'intention d'aliéner et à l'estimation des domaines (respectivement 2,32 M€ et 1,32 M€), ce que l'EPFL justifiait par « la prise en compte des coûts d'aménagement et afin de garantir la réalisation d'une opération de reconversion qualitative, intégrant tous les objectifs de requalification urbaine, végétalisation et diversification de l'offre d'habitat »³⁸. Malgré le surcoût induit par

³⁸ L'article 3.7 du règlement d'intervention prévoit que les acquisitions s'effectuent au prix plafond fixé par les domaines, hors exception qu'il convient de justifier.

rapport à sa proposition initiale (+ 0,84 M€), l'EPFL a poursuivi les acquisitions aux prix fixés par le juge³⁹.

Enfin, les vendeurs ont renoncé à l'aliénation de biens ayant été préemptés par l'EPFL dans cinq cas depuis 2018.

2.1.4 Une décote foncière en faveur de l'habitat social largement mobilisée

L'EPFL des collectivités de Côte-d'Or a mis en place, comme d'autres établissements de ce type, un dispositif de décote en matière de logements sociaux.

En s'inspirant du dispositif applicable aux EPF d'Etat prévu par l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, le dispositif mis en place par ces EPFL relèvent souvent de leur règlement intérieur ou de simples délibérations du conseil d'administration.

2.1.4.1 La décote foncière en faveur de l'habitat social

Par délibération du 17 septembre 2009, l'EPFL s'est doté d'un dispositif de décote foncière, afin de renforcer son action en faveur de l'habitat et son rôle de soutien aux collectivités, face aux enjeux de production d'habitat aidé, de diversification de l'offre et d'implantation territoriale.

Depuis la création de l'EPFL, le volet thématique habitat logement social et recomposition urbaine bénéficie de taux frais de portage inférieurs à ceux appliqués aux autres volets. La minoration de la charge foncière vise à optimiser la priorisation en faveur de l'habitat social.

Ce dispositif s'inscrit dans les objectifs des PLH (Programme Local de l'Habitat) successifs, aujourd'hui intégrés au PLUI-HD (Plan Local d'Urbanisme Intercommunal valant programme local de l'Habitat et plan de Déplacements urbains).

Il s'applique à des programmes de construction, mais également à des opérations d'acquisition-amélioration sous certaines conditions. Pour les communes déficitaires au titre de la loi SRU, la décote s'applique uniquement en faveur des financements relevant du prêt locatif à usage social (PLUS) et du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Les constructions neuves doivent relever de la certification énergétique la plus performante. Pour l'accession sociale, la décote est conditionnée à l'engagement du constructeur de respecter un prix de vente plafonné au regard de l'article R. 443-34 du code de la construction et de l'habitation.

La décote foncière est calculée lors de la délibération approuvant la cession du bien concerné au bailleur ou au constructeur, préalablement à l'acte de vente. Elle est plafonnée à 35 % du prix de cession qui aurait été appliqué sans ce dispositif.

³⁹ Un protocole transactionnel a également été conclu avec les propriétaires pour obtenir l'abandon de leur recours en annulation des arrêtés de préemption, en échange de la prise en charge par l'EPFL des frais de procédure et de l'acquisition au prix fixé par le juge de l'expropriation.

Tableau n° 5 : Montant des décotes appliquées sur la période au titre du volet habitat, logement social et recomposition urbaine (en €)

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
269 860	118 962	130 111	141 921	728 201	1 549 738	1 332 632	4 271 521

Source : CRC, d'après le tableau de synthèse des décotes transmis par l'EPFL

Au cours de la période 2018-2024, la décote foncière a concerné 16 opérations d'acquisition-amélioration, pour un total de 125 logements et neuf opérations de construction, pour un total de 177 logements. Elle a bénéficié à quatre bailleurs sociaux pour un montant total s'élevant à 4 271 521 €.

Tableau n° 6 : Montant des cessions réalisées sur la période au titre du volet habitat, logement social et recomposition urbaine

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	total
3,42 M€	2,79 M€	3,76 M€	1 M€	1,57 M€	3,57 M€	6,11 M€	22,23 M€

Source : CRC, d'après les délibérations et les tableaux des cessions de l'EPFL (déduction faite des décotes appliquées)

La chambre a constaté un cas de dérogation au règlement d'intervention. L'EPFL a acquis pour le compte de la ville de Dijon un d'un bâtiment situé 23 rue de la préfecture, inscrit sur la liste du foncier public mobilisable aux fins de logement⁴⁰ et dont la valeur a été fixée à 593 000 € selon le pôle d'évaluation domaniale.

L'Etat a appliqué selon la loi Duflot le taux maximum de décotes possibles en fonction de chaque catégorie de logements pour aboutir à une réduction du prix de vente à l'EPFL de 359 000€ soit 234 000€.

La délibération du 30 juin 2022 fixe donc le prix d'acquisition de ce bien par l'EPFL à 234 000 €. Elle précise également que lors de la cession à Grand Dijon Habitat, par dérogation au règlement d'intervention, l'EPFL appliquera une décote foncière de 35 % adossée à la valeur vénale du bien, soit 593 000 €. Le montant de la décote calculée par l'EPFL s'élève alors à 207 550 €. Elle a ensuite été déduite du prix d'acquisition (234 000 €).

La délibération du 23 mars 2023 fixe le prix de cession à un bailleur social à 26 450 €, augmenté d'un montant de 1 291 € correspondant au prorata de charges, fonds de roulement et de travaux de la copropriété acquittés par l'EPFL, les frais relatifs à l'acte notarié d'acquisition étant remboursés ultérieurement par le bailleur.

D'après les dispositions du règlement d'intervention et de la délibération du 29 septembre 2009, la décote aurait dû être calculée sur le prix d'acquisition par l'EPFL, augmenté des frais d'acte, de portage et des impôts et non sur la valeur vénale du bien. Le gain pour le bailleur s'élève alors à 125 198,15 €.

⁴⁰ Arrêté préfectoral n°18-412BAG du 31 juillet 2018.

L'acte d'acquisition a été signé le 28 février 2023 et l'acte de cession au bailleur a été signé le 5 juin 2023. Les frais de portage prévus à la convention opérationnelle n'ont pas été appliqués.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre invite l'EPFL à respecter les dispositions du règlement d'intervention en matière de décote foncière et de frais de portage.

2.1.4.2 La décote foncière en faveur de l'habitat inclusif

Afin de prendre en compte l'accroissement des besoins et les nouvelles formes d'habitat, l'EPFL a souhaité étendre le dispositif de décote foncière à l'habitat inclusif.

L'habitat inclusif s'adresse aux personnes en situation de handicap ou aux personnes âgées qui souhaitent vivre chez elles sans être seules. Il constitue une alternative à la vie à domicile et à la vie en établissement. Les habitants y vivent dans des espaces privés, tout en partageant des espaces communs et un projet de vie sociale.

Par délibération du 22 juin 2023 modifiant le règlement d'intervention, l'EPFL a fixé les conditions de mise en œuvre de cette décote foncière.

Elle s'applique pour les communes déficitaires au titre de la loi SRU, uniquement en faveur des logements relevant des financements PLAI et PLUS. Les constructions et les opérations d'acquisition doivent relever de la certification énergétique la plus performante et le logement doit constituer la résidence principale du ménage accueilli.

Afin de contribuer au déploiement de ce type de programmes en faveur des ménages modestes, cette décote est réservée aux opérations relevant d'un conventionnement à l'aide personnalisée au logement (APL). Les projets ciblés sont des programmes dédiés à l'accueil de ménages dont l'un au moins des membres souffre d'une pathologie dégénérative ou présente une situation de handicap. Le programme devra également être assorti d'un projet de vie sociale et partagée. Enfin, pour toutes les opérations, la décote est plafonnée à 45 % du prix de rétrocession qui aurait été appliqué sans ce dispositif.

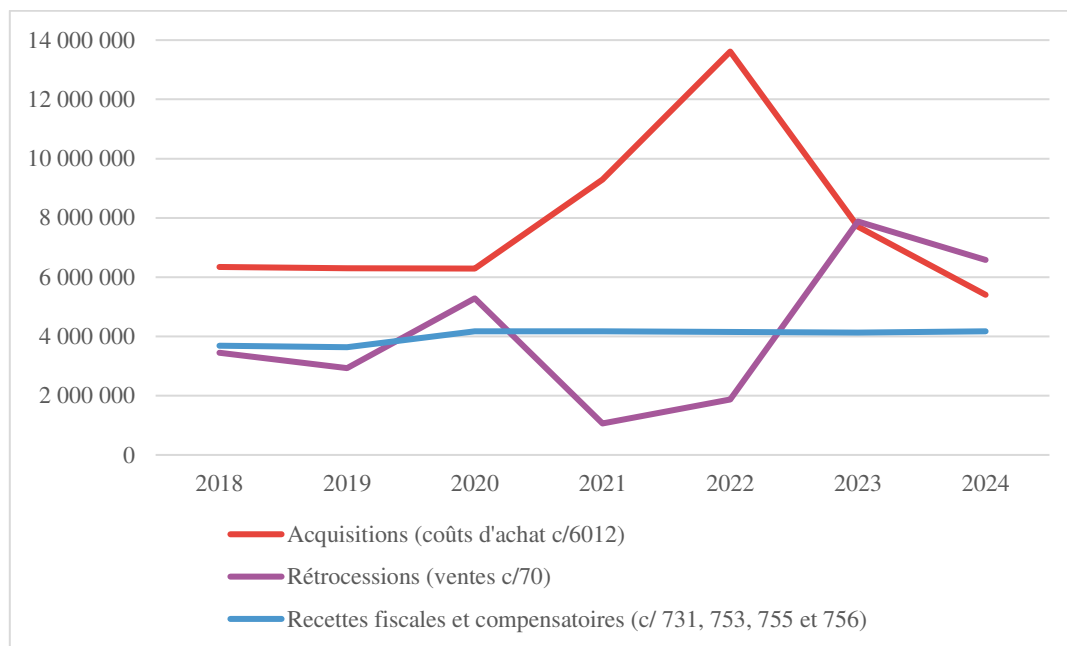
A ce jour, aucune opération n'a bénéficié de ce dispositif.

2.2 Une activité concentrée sur le territoire dijonnais

2.2.1 Une activité dynamique sur les dernières années

Sur la période 2018-2024, le rythme des acquisitions et des cessions a fluctué selon les exercices. 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 portage⁴¹.

⁴¹ Le différentiel s'explique principalement par le recours à la décote sur les projets de logements sociaux et l'échéancier de paiement accordé sur le projet de cité internationale de la gastronomie et du vin.

Graphique n° 1 : L'évolution des acquisitions, des cessions et des recettes fiscales (2018-2024)

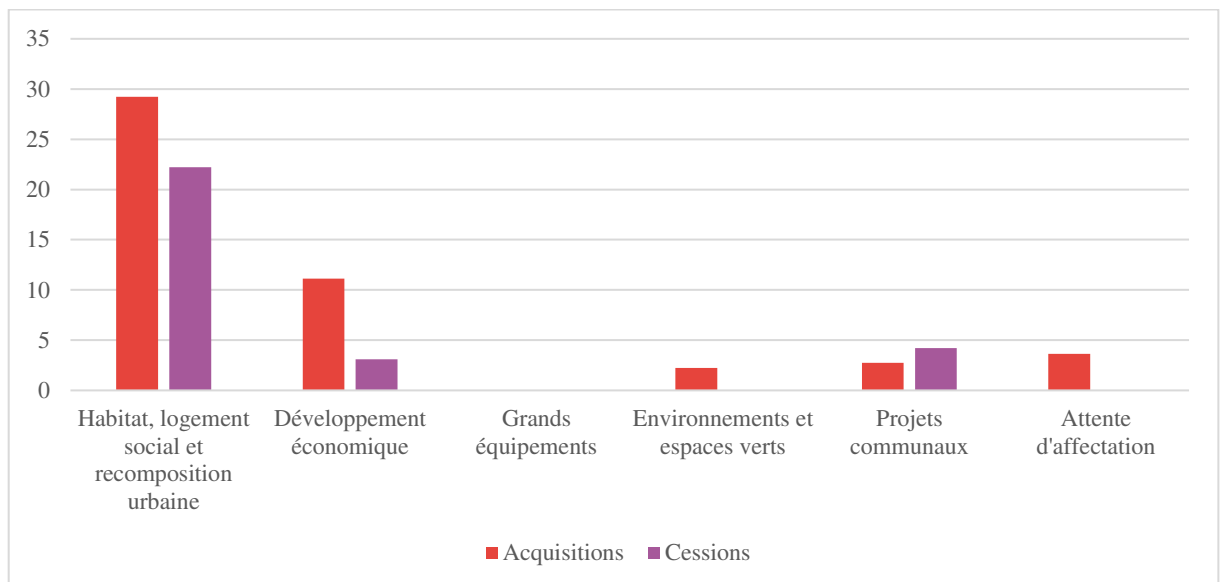
Source : CRC, à partir des données comptables

Ce constat d'une activité fluctuante mais dynamique se confirme en tendance longue (cf. annexe 5), avec des volumes d'acquisitions conséquents sur certains exercices et des cessions en cohérence⁴².

⁴² Sur la période 2009-2024, la somme des cessions représente 60 % du montant des acquisitions.

2.2.2 Une intervention principalement axée sur l'habitat, le logement social et la recomposition urbaine

Graphique n° 2 : Réalisations par volet thématique en M€ entre 2018 et 2024



Sources : Délibérations et bilans des acquisitions et cessions de l'EPFL d'après les actes notariés

Sur la période 2018-2024, l'action foncière de l'EPFL se concentre majoritairement sur le **volet habitat, logement social et recomposition urbaine**, tant en nombre d'opérations qu'en volume financier.

Le bilan d'activité 2023 présenté au CRHH fait état d'un potentiel de réalisation de 4 080 logements⁴³, dont 1 630 logements à vocation sociale, correspondant aux biens en cours de portage au 31 décembre 2023. Les rétrocessions intervenues depuis la création de l'EPFL ont permis la réalisation de 3 148 logements, dont 1 369 logements à vocation sociale. A titre de mise en perspective, sur le périmètre de Dijon Métropole, le nombre de logements terminés a représenté 19 852 logements sur la période 2009-2022, avec en moyenne 1 611 logements terminés par an sur la période 2018-2022⁴⁴. Depuis sa création, l'EPFL a ainsi contribué à la réalisation d'environ 16 % des logements terminés sur le périmètre métropolitain.

Le montant des acquisitions de l'EPFL effectuées dans ce cadre sur la période s'élève à 29,22 M €, dont 17,94 M € pour le compte de la ville de Dijon. La chambre observe que les acquisitions pour le compte de la métropole ont été intégralement effectuées en 2022 pour un montant de 3,64 M €. Les demandes d'intervention de Chenôve, Fontaine-lès-Dijon, Longvic, Marsannay-la-Côte, Ouges, Quetigny et Saint-Apollinaire ont également pu être concrétisées. Ainsi, l'EPFL a acquis en 2021, au prix de 3,15 M €, des terrains situés rue François Mitterrand

⁴³ Il est à noter que ces bilans sont établis d'après les décisions d'acquisition et de cession (délibérations) et non sur les réalisations (actes notariés).

⁴⁴ Dijon Métropole, *Observatoire et perspectives*, n° 19, « La construction dans la métropole dijonnaise – bilan 2022 ».

et route de la Côte d'Or pour le compte de la commune de Saint-Apollinaire, dans le cadre d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation inscrite au PLUI-HD ayant pour objet la réalisation d'une opération d'ensemble à vocation d'habitat, de type écoquartier de 250 logements, comprenant également un réseau viaire et un parc public. Deux opérations ont également pu être réalisées pour la commune de Fontaine-lès-Dijon en 2020 (construction d'habitat mixte pour un montant de 1,02 M €) et 2023 (réalisation de logements à loyer modéré pour un montant de 1,25 M €).

Les cessions relatives au volet habitat représentent 22,23 M €, dont 11,55 M € pour le compte de la ville de Dijon et 2,36 M € pour le compte de la métropole.

Une importante opération de cession d'un montant de 3,32 M € pour le compte de la ville de Saint-Apollinaire a été réalisée en 2024, au profit d'une société d'aménagement, pour la construction de l'écoquartier.

Sur la période, les acquisitions de l'EPFL au titre du **volet développement économique** ont été réalisées principalement pour le compte de la métropole pour un montant s'élevant à 9,13 M €, dont 6,12 M € consacrés à l'achat de terrains et propriétés compris dans le périmètre de l'Eco-parc Dijon-Bourgogne, zone d'aménagement concerté (ZAC) d'une superficie de 185 ha sur le territoire des villes de Quetigny et Saint-Apollinaire. Implanté à l'est du Grand Dijon et proche des grandes infrastructures autoroutières, ce site a vocation à accueillir prioritairement des entreprises industrielles et tertiaires relevant des secteurs agroalimentaires, de la santé, des biotechnologies et les éco-activités.

Toutes les cessions de l'EPFL au titre de ce volet ont été réalisées pour le compte de la métropole, pour un montant s'élevant à 3,09 M €, dont 2,62 M € relatifs à la vente de terrains situés dans les communes d'Ouges et Longvic pour la mise en œuvre du projet de parc d'activité de Beauregard. Les biens ont été cédés à la SPLAAD. Cette ZAC est implantée au sud de la métropole dans le prolongement de la zone industrielle de Longvic. Ce site a vocation à accueillir prioritairement des entreprises industrielles.

Les acquisitions au titre du **volet acquisition en attente d'affectation** concernent uniquement la métropole pour la mise en œuvre du projet d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) dit « Entrée Sud » de la métropole ou « les grands vergers du sud ». Elles représentent à ce stade 3,65 M € sur la période 2022-2024 et s'étendent sur le territoire de Dijon et Chenôve. Ce projet s'inscrit dans le Plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains (PLUI-HD) et l'axe 2 du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) dénommé « Transitions urbaines » et en particulier l'orientation 4 relative à l'armature urbaine et aux projets urbains, ayant notamment pour objet la recomposition urbaine et la requalification des tissus autour des axes stratégiques. L'objectif est de requalifier progressivement l'axe Dijon-Beaune pour en faire une zone mixte de logements, de services tout en préservant l'activité économique existante.

Sur les exercices 2018 à 2024, les acquisitions par l'EPFL au titre du **volet projets communaux** représentent 2,76 M € et ont été réalisées pour le compte de Quetigny, la métropole, Dijon, Hauteville-lès-Dijon, et Longvic. L'opération la plus importante concerne l'acquisition en 2019 des locaux de l'ENITA (Ecole nationale d'Ingénieurs des Travaux Agricoles) situés à Quetigny (cf. point 2.1.1.1).

Concernant les cessions au titre de ce volet, elles représentent 4,22 M € sur la période, dont 3,59 € pour le seul compte de la ville de Dijon. Il s'agit notamment de la rétrocession à la ville, pour un montant de 2,97 M €, d'une partie des biens de l'opération « écocité jardin des

marâchers ». Cette opération, initialement inscrite au titre du volet habitat, consiste en la réalisation d'un écoquartier d'environ 1 000 logements sur la première tranche, devant se poursuivre par la réalisation d'environ 500 logements sur la seconde tranche. Par délibération du conseil municipal du 19 juin 2023, la ville de Dijon a décidé une évolution significative de cette opération, en dédiant la majorité de la seconde tranche à l'agriculture urbaine et au maraîchage. Le changement de destination de cette seconde tranche, hormis la frange constructibilité, a induit un changement de volet thématique. C'est pourquoi, cette partie du projet a été requalifiée au titre des projets communaux.

Entre 2018 et 2024, les acquisitions de l'EPFL au titre du **volet environnement et espaces vert** représentent 2,25 M €, dont 1,36 M € consacrés au projet de maîtrise foncière porté par la métropole concernant des terrains compris dans le secteur « Europa » à Chenôve, Marsannay-la-Côte et Dijon. Ce secteur, classé en zone à urbaniser, inscrit au PLUI-HD, sera dédié à la réalisation d'un projet de valorisation de la filière agricole, des démarches agro-environnementales et des circuits courts, au développement des itinéraires de découverte, à la préservation du caractère paysager du site. Depuis 2018, une seule cession est intervenue sur ce volet. Par délibération du 23 novembre 2023, l'EPFL a rétrocédé un espace d'intérêt paysager (verger) à la commune d'Hauteville-lès-Dijon pour un montant s'élevant à 39 891 €.

Sur la période 2018-2024, l'EPFL n'a effectué aucune acquisition ou cession au titre du **volet grands équipements**.

2.2.3 Une intervention de l'EPFL principalement concentrée sur les projets de Dijon Métropole et de la ville de Dijon

Sur la période 2018-2024, l'EPFL a réalisé 49,02 M€ d'acquisitions pour le compte de neuf des 23 communes de la métropole. Pour autant, l'établissement a indiqué que, depuis sa création, toutes les communes de la métropole l'ont sollicitées, à l'exception de six communes.

Tableau n° 7 : Montant des acquisitions par donneur d'ordre sur la période 2018-2024 (en €)

Collectivité	Habitants	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Dijon Métropole	258 630	220 000	1 981 947	4 415 153	1 298 996	6 856 337	1 931 980	1 862 800	18 567 212
Dijon	159 941	1 005 925	844 800	478 200	3 948 200	6 689 960	2 704 000	3 423 600	19 094 685
Saint-Apollinaire	7 517		429 600		3 150 000				3 579 600
Fontaine-lès-Dijon	9 032	332 360		1 020 000			1 250 000		2 602 360
Marsannay-la-Côte	5 440		1 852 900				136 000		1 988 900
Quetigny	8 897		1 174 780		300 000				1 474 780
Longvic	8 787	240 000			410 000				650 000
Chenôve	14 299	400 000							400 000
Ouges	1 505	230 000	133 000						363 000
Hauteville-lès-Dijon	1 206	62 000			37 000	201 400			300 400
Total général		2 490 285	6 417 027	5 913 353	9 144 196	13 747 697	6 021 980	5 286 400	49 020 937

Source : CRC, d'après les tableaux des acquisitions de l'EPFL et les données de population INSEE 2022 - L'année d'acquisition est celle de l'acte notarié (prix hors frais notariés).

En cumulé sur la période 2018 et 2024, près de 39 % du montant total des acquisitions ont été consacrés à des projets réalisés pour le compte de la ville de Dijon, 38 % pour le compte de la métropole et 23 % pour le compte de huit autres communes.

Plus particulièrement en 2024, exception faite d'un échange de parcelles sans soulte pour le compte de la ville de Quetigny, l'activité d'acquisition de l'EPFL a concerné exclusivement la ville de Dijon et la métropole, pour un montant de 5,29 M€ d'après les actes notariés. L'établissement a indiqué que la part importante des projets portés par la métropole ou par la ville de Dijon dans le montant total des acquisitions était en rapport avec les compétences de la métropole, notamment en matière de développement économique et avec le poids naturel de la ville-centre, capitale régionale.

En application de l'article 1607 bis du code général des impôts, la TSE est levée sur l'ensemble du périmètre de l'EPFL. Cette taxe s'impute en partie sur les ménages et en partie sur les entreprises via un pourcentage additionnel aux quatre taxes directes locales (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises) dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'EPFL.

L'EPFL n'a pas mis en place de mécanisme de droit de tirage. En effet, les ressources issues de la TSE ont vocation à financer tous les projets de l'EPFL dans une logique de mutualisation qui justifie la création d'établissements publics locaux autonomes dotés d'une ressource propre. La TSE est une ressource de l'EPFL, et non de ses membres, utilisable sur l'ensemble du territoire couvert. A ce titre, l'article L. 324-4 du code de l'urbanisme précise que « l'assemblée générale vote le produit de la taxe spéciale d'équipement à percevoir dans

l'année à une majorité comprenant plus de la moitié des délégués présents ou représentés des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale ».

Au total, le produit levé a représenté 23,33 M€ entre 2018 et 2024⁴⁵. Plus de la moitié de ce produit a été levé sur le périmètre de la commune de Dijon (12,88 M€ en cumulé, soit 55,2 %). Il est supérieur à 1 M€ dans quatre autres communes : Longvic (1,56 M€), Chenôve (1,45 M€, soit 6,2 %), Quetigny (1,36 M€, soit 5,8 %), Chevigny-Saint-Sauveur (1,25 M€, soit 5,4 %). Il représente en moyenne 0,27 M€ sur les autres communes (cf. annexe n° 3).

Sans tenir compte des projets de Dijon Métropole⁴⁶, les communes ayant bénéficié d'un volume d'acquisitions supérieur au produit de TSE levé sur leur territoire sont Dijon, Saint-Appolinaire, Fontaine-lès-Dijon, Marsannay-la-Côte, Quetigny, Ouges et Hauteville-lès-Dijon. Sur les autres communes, le produit de TSE levé est donc supérieur aux acquisitions réalisées.

Le produit de TSE levé sur le territoire des 14 communes où l'EPFL n'est pas intervenu s'est élevé à 3,41 M€, soit 14,6 % du produit total levé.

En cumulé sur la période 2018 et 2024, le montant des cessions s'élève à 29,59 M€ (cf. annexe n°6). 51 % du montant de ces cessions ont concerné des projets réalisés pour le compte de la ville de Dijon, 19 % pour le compte de la métropole et 30 % pour le compte de dix autres communes. En outre, 41,67 % du montant des cessions sont pris en charge par les communes ou la métropole et 58,33% sont acquittés directement par d'autres cessionnaires (bailleurs, aménageurs, constructeurs).

Ainsi, la chambre constate que l'EPFL intervient principalement pour des projets portés par la commune de Dijon ou Dijon Métropole. S'il permet également à certaines autres communes de bénéficier de ressources financières et d'un accompagnement technique dans leurs projets fonciers, cet outil n'est pas utilisé par l'ensemble des communes de la métropole.

Par ailleurs, la mise en regard des acquisitions réalisées par l'EPFL et des produits de fiscalité levés par commune ne permet pas de démontrer un effet de péréquation de cet établissement sur son périmètre, principe pourtant posé par la charte des EPFL.

2.2.4 Certains projets différés mais finalement concrétisés

Au 31 décembre 2024, la part des projets dont la délibération d'acquisition ou l'arrêté de préemption initial date de plus de 15 ans représente 13,5 % de la valeur totale du stock (6,18 M€ de 45,67 M€).

La chambre observe qu'il peut exister un décalage de quelques mois entre la date de la délibération d'acquisition ou de l'arrêté de priorité ou de préemption et la signature de l'acte d'achat par l'EPFL. La convention de portage est signée à la même date que l'acte notarié. La mise en œuvre de certains projets a pu être différée, compte tenu des différentes phases de négociation.

C'est le cas de l'opération relative à l'Ecoparc Dijon-Bourgogne réalisée au titre du volet développement économique sur le territoire des communes de Quetigny et

⁴⁵ S'y ajoutent depuis 2021 les deux dotations compensatrices versées par l'Etat, financées sur des ressources nationales et dont le montant représente de l'ordre d'un 1 M€ par an (cf. 3.2.1).

⁴⁶ Dont l'intérêt est métropolitain et qui sont donc réalisés au bénéfice de l'ensemble du territoire.

Saint-Apollinaire. La demande d'intervention de la métropole date de 2007. L'aménagement a été confié à un aménageur public selon plusieurs tranches successives. L'EPFL a procédé à la maîtrise foncière d'une grande partie des terrains et des propriétés compris dans cette zone d'activités. Ces biens ont été, soit rétrocédés à l'aménageur pour ceux devant faire l'objet des premières tranches d'aménagement, soit maintenus en portage foncier. Par délibération du 7 octobre 2010, l'EPFL a approuvé la cession au profit de l'aménageur de parcelles de terrain et de bâtiments au prix de 8,17 M €. Une partie de ces terrains n'était pas en adéquation avec les besoins et le rythme des commercialisations. En 2020, la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 a également freiné les ventes de terrains et ralenti la dynamique économique. L'EPFL, afin de soutenir les acteurs économiques, a décidé en 2020 de procéder à la reprise d'une partie des terrains cédés précédemment à l'aménageur pour un montant de 3,8 M € mais également des terrains ayant fait l'objet d'une acquisition directe par l'aménageur au prix de 0,7 M €.

A la demande de la ville de Dijon, l'EPFL a procédé à l'acquisition, au titre du volet habitat, d'un ensemble immobilier industriel et commercial situé 29 rue Lucien Juy et 8 avenue du Lac constituant un ancien site industriel. La déclaration d'intention d'aliéner fixait le prix à 2,28 M €. Elle était assortie d'une clause de complément de prix et d'une condition suspensive (coûts de remise en état prévisionnels évalués à 0,71 M € au-delà desquels l'acquéreur se réservait la possibilité de ne pas donner suite à l'acquisition). L'EPFL s'est donc engagé à réaliser les diagnostics et chiffrages permettant d'estimer les coûts de remise en état.

L'arrêté de préemption du 23 juillet 2021 fixait, en accord avec le vendeur, le prix d'acquisition du site à 1,93 M €, inférieur à l'évaluation de France Domaine, afin de garantir la réalisation d'une opération de reconversion urbaine qualitative, tout en intégrant la condition suspensive. La délibération du 16 décembre 2021 indique que l'EPFL a procédé à la reprise des études techniques réalisées et acquittées par un acquéreur évincé. Ces chiffrages se sont avérés supérieurs au montant inscrit dans la condition suspensive, de l'ordre de 0,94 M € HT à 1,32 M € HT, compte tenu notamment du mode de traitement retenu de certaines sources de pollution. Pour autant, en considération de l'intérêt de la maîtrise foncière de ce site et en accord avec la ville de Dijon, l'EPFL a donné son accord quant à la levée de cette condition suspensive, permettant ainsi la poursuite de l'acquisition et la mise en œuvre de l'arrêté de préemption. L'acte notarié et la convention de portage ont été signés le 20 mai 2022.

2.3 Une dérogation inédite au règlement d'intervention concernant la maîtrise foncière de la cité internationale de la gastronomie et du vin

Implantée sur le site dans l'ancien hôpital général de Dijon, la Cité Internationale de la Gastronomie et du Vin (CIGV) a pour vocation de valoriser le repas gastronomique des Français et les climats du vignoble de Bourgogne, tous deux inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Ce complexe, inauguré le 6 mai 2022, comprend un village gastronomique, un pôle de formation, un pôle culturel ainsi que des espaces dédiés à l'hôtellerie et à la restauration.

En portant brièvement le foncier du site (moins de deux mois), l'EPFL est l'un des acteurs ayant contribué à la réalisation de ce projet. En effet, par délibération du 28 janvier 2016, l'EPFL a répondu favorablement à la demande de la ville de Dijon d'acquérir le site de l'hôpital général, avant de le rétrocéder à la société Eiffage Aménagement, lauréat de l'appel à

manifestation d'intérêt et signataire d'une promesse de vente avec la ville de Dijon le 2 février 2016, à hauteur de 8 M€.

L'acte notarié d'acquisition a été signé le 22 mai 2017 entre l'EPFL et le CHU pour un montant de 11,86 M€⁴⁷. Il a été établi sur la base d'une première estimation des domaines en date du 19 mai 2015. A cette date, la valeur vénale du bien a été évaluée à 14,2 M€ par la Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP) en lien avec la Direction Nationale des Interventions Domaniales (DNID).

La chambre observe qu'une seconde estimation, datée du 26 novembre 2015, a réévalué le prix à 13 M€ que la ville de Dijon dans sa délibération du 25 janvier 2016 a choisi de ne pas prendre en compte pour se conformer à la proposition financière initiale d'Eiffage (12 M€).

Malgré les ambiguïtés constatées dans la rédaction de la délibération de la ville de Dijon (où les trois montants sont mentionnés), le fait d'avoir retenu une valeur vénale de 14,2 M€ apparaît manifestement incohérent avec la seconde estimation des domaines.

Si cette situation n'a pas eu d'incidence sur le prix de vente à Eiffage (8 M€), clairement déterminé par les différentes délibérations, et sur la contribution forfaitaire de la ville de Dijon (4 M€, finalement supportés par l'EPFL), elle a pu conduire à présenter une contribution plus importante de l'hôpital aux frais de désamiantage sans modifier les recettes qu'il a pu percevoir au titre de la cession.

Par ailleurs, l'EPFL a considéré que ce projet s'inscrivait dans son volet thématique « Habitat, logement social et recomposition urbaine »⁴⁸. La délibération prévoyait donc une participation aux frais de portage fixée à 2 % par an pour la période de portage initiale et à 3 % par an pour la période de prolongation éventuelle, conformément aux dispositions du règlement d'intervention de l'établissement en vigueur à l'époque.

A la demande de la ville de Dijon et en accord avec le Groupe Eiffage, la délibération du 15 juin 2017 a autorisé la rétrocession de la totalité du site à la société Eiffage Aménagement. L'acte notarié de cession du site à la société Eiffage Aménagement pour 8 M€ a été signé le 6 juillet 2017, sur la base d'un prix négocié dès janvier 2016, avant que l'acquisition du site au prix de 11,86 M€ par l'EPFL n'ait été actée.

Le conseil d'administration a choisi de déroger, dans ce cadre, aux modalités financières de sortie de portage foncier telles que contenues dans son règlement d'intervention, considérant qu'il s'agissait d'une opération d'un intérêt exceptionnel pour le développement du territoire métropolitain.

En premier lieu, l'EPFL a décidé de conserver à sa charge définitive, sans refacturation à la ville de Dijon, le différentiel financier résultant de l'application du prix d'achat et du prix de cession à Eiffage tel que fixé dans la délibération du 25 janvier 2016 du conseil municipal,

⁴⁷ Après déduction de 2,4 M€ de contribution du CHU aux études et au coût de désamiantage des bâtiments par rapport à la valeur vénale retenue de 14,2 M€ ; le partage de ces frais ayant fait l'objet d'un accord entre le CHU et la ville de Dijon. Il comprenait également le remboursement par l'EPFL des frais d'enlèvement et de stockage de l'apothicaillerie (0,06 M€).

⁴⁸ La justification apportée par la délibération réside dans la prépondérance de la surface de plancher dédiée à l'habitat dans le projet (environ 50 000 m² sur les 70 000 m² de la totalité de l'opération).

ainsi que les frais de l'acte notarié d'achat (0,16 M€)⁴⁹. Ce différentiel d'un montant de 4 M€ correspond une déduction de frais de désamiantage réalisé par Eiffage qui, suite à l'accord trouvé entre le CHU et la ville de Dijon, aurait dû être supportés par la commune.

Aux termes du règlement d'intervention, les différences entre le prix de cession et le prix d'acquisition sont fondées sur la prise en compte des frais engagés ou recettes perçues par l'EPFL (cf. 2.1.2). Si le règlement d'intervention de l'EPFL ne précise pas les modalités de reversements aux collectivités en cas d'écart par rapport à l'application du calcul du prix de cession, la chambre observe que, dans les autres cas constatés sur la période, l'EPFL a refacturé ou reversé à la collectivité le différentiel non justifié par des dépenses ou recettes prévues dans le calcul du prix de cession⁵⁰. En outre, les conventions de gestion signées pour ce projet avec la ville de Dijon prévoyaient que « aucun travaux réalisés, aucune modification de la propriété, de quelque nature que ce soit, ne peut venir en déduction ou en augmentation du prix de cession »

Par ailleurs, la dérogation au règlement d'intervention correspond aussi à des facilités octroyées à Eiffage Aménagement. D'une part, l'EPFL a exonéré l'entreprise, mandatée par la commune pour le rachat, du paiement des frais de portage dont elle était redevable, contrairement à ce que prévoyait la délibération de janvier 2016. Leur montant aurait néanmoins été très limité compte tenu de la courte durée de portage⁵¹. D'autre part, un échéancier de paiement a été accordé à la société⁵², puis rallongé par délibération du 20 décembre 2018, afin de tenir compte des modalités de réalisation de cette opération intervenant en majorité sous forme de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) et du montant des investissements engagés pour la réalisation des travaux d'aménagement et de construction. Alors que les sommes versées en différé ont pu générer des intérêts financiers importants⁵³, la chambre observe que l'octroi de cet échelonnement a pu contribuer à la souscription d'un emprunt de 3,5 M€ au cours de l'exercice 2017⁵⁴.

Sans remettre en cause le caractère exceptionnel du projet dijonnais de cité internationale de la gastronomie et du vin, la chambre constate que la prise en charge par l'EPFL de frais incombant à la ville de Dijon a conduit à renforcer sa prépondérance des ressources mobilisées par l'établissement en faveur de la ville centre, par rapport aux autres communes de la métropole. La contribution de l'établissement à ce projet n'a cependant pas compromis sa capacité à répondre aux sollicitations de ses membres.

⁴⁹ D'après l'EPFL, les frais notariés de l'acte de rétrocession à Eiffage Aménagement du 06 juillet 2017, ainsi que de l'acte de vente complémentaire du 06 février 2019 ont bien été pris en charge par Eiffage Aménagement.

⁵⁰ D'une part, l'EPFL a par exemple délibéré en décembre 2020 pour céder un bien sur la commune de Chenôve à un prix inférieur de 0,27 M€ au prix d'acquisition (0,46 M€), en demandant à la commune de reverser le différentiel financier à l'EPFL. D'autre part, l'EPFL a délibéré en juin 2022 pour reverser à Dijon Métropole une plus-value de 0,49 M€ réalisée lors de la cession d'un terrain sur la commune de Dijon.

⁵¹ Bien que le règlement d'intervention ne le précise pas explicitement, l'EPFL a pu procéder ponctuellement sur la période à une proratisation lorsque la durée de portage est inférieure à un an. Avec cette méthode, leur montant théorique peut être estimé à moins de 20 000 € (2 % de 11,86 M€ * (25jours/365), soit 237 203 € * (25/365) = 16 247 €).

⁵² Sur la période, l'EPFL a accordé un seul autre échelonnement de paiement sur la commune de Saint-Appolinaire en 2024 (cf. 2.1.2).

⁵³ Les intérêts générés peuvent être estimés *a minima* à 0,3 M€, avec l'hypothèse d'un placement à 2 %.

⁵⁴ Le coût des intérêts associés s'est avéré inférieur à 50 000 €.

3 UNE SITUATION FINANCIERE SATISFAISANTE

L'EPFL dispose uniquement d'un budget principal. La nomenclature applicable était, en début de période, l'instruction comptable M44. Depuis le 1^{er} janvier 2023, les EPFL sont soumis à la nomenclature M4, applicable à la plupart des services publics industriels et commerciaux. L'analyse de la situation financière effectuée par la chambre porte sur les exercices 2018 à 2024.

Dans le cadre de la mutualisation des moyens consentie par la métropole, l'établissement a indiqué que les maquettes et documents budgétaires annuels sont établis par la direction des finances de Dijon Métropole. Elle assiste également l'établissement pour la détermination prévisionnelle et le calibrage des emprunts à souscrire, ainsi que du recours aux lignes de trésorerie.

L'établissement dispose d'une comptabilité d'engagement. Les commandes et engagements sont établis par l'EPFL, puis traités par la direction des finances jusqu'à la liquidation, après constatation du service fait par l'EPFL.

3.1 Un suivi de la comptabilité de stock à améliorer

L'ensemble des opérations relatives aux terrains en portage relève d'une comptabilité de stock. Le compte 6031 « Variation des stocks de terrains ou constructions à aménager » doit être débité de la valeur du stock initial et crédité de la valeur du stock final, ce qui permet d'établir la variation globale. En fin d'exercice, le compte 312 doit ainsi être crédité du montant du stock initial par le débit du comptes 6031 « Variation des stocks ». Lorsque le montant du stock final est connu, celui-ci est constaté comptablement par le débit du compte 312 et le crédit du compte 6031.

La chambre constate que l'établissement a régulièrement suivi ce schéma sur l'ensemble de la période, conformément aux nomenclatures comptables successivement applicables (M44 puis M4 à compter du 1^{er} janvier 2023).

L'EPFL a indiqué qu'en cas de rétrocession en cours d'année, le remboursement des impôts fonciers est effectué par l'acquéreur ultérieurement, ce qui est également précisé dans une partie des délibérations de cession. Néanmoins, le compte 6019, censé être mouvementé lorsque la convention opérationnelle prévoit expressément le remboursement des impôts fonciers par l'acquéreur, n'a été mouvementé qu'en 2023 (16 789 €). D'après le comptable, ces sommes sont inscrites au compte 7588. La chambre invite l'établissement à en rectifier l'imputation comptable.

Par ailleurs, les biens acquis par l'EPFL n'ayant pas vocation à entrer durablement dans son patrimoine, ils ne sont pas intégrés à l'état de l'actif produit par le comptable⁵⁵. Ce dernier

⁵⁵ Seules les sommes consignées auprès de la caisse des dépôts et consignations dans le cadre de contentieux sur des arrêtés de préemption sont enregistrées dans ce document.

recense en effet l'ensemble des immobilisations, définit les biens et valeurs destinés à rester durablement sous la même forme dans le patrimoine.

Pour autant, la tenue d'une comptabilité de stock suppose de disposer d'un inventaire extra-comptable recensant et évaluant les biens composant le stock. Si l'établissement dispose d'une liste détaillée des biens composant son inventaire et leur valorisation, les pièces transmises au comptable pour justifier des variations annuelles du stock ne permettent pas de connaître la composition du stock valorisé dans les comptes. Or, la chambre constate que des écarts significatifs existent entre l'inventaire des stocks fonciers transmis par l'établissement et la valorisation comptable du stock (respectivement 45,67 M€ et 56,28 M€ au 31 décembre 2024) alors que ces montants sont censés concorder.

Recommandation n° 8 Mettre en concordance la valorisation comptable du stock avec l'inventaire des stocks fonciers.

3.2 Des produits principalement issus de la fiscalité et des cessions

Entre 2018 et 2024, les produits de l'EPFL ont représenté en moyenne 8,17 M€ par an. Ils sont constitués pour moitié des produits de la taxe spéciale d'équipement et pour moitié de cessions de biens. Dans une bien moindre mesure, des recettes limitées sont également générées par la location de biens en portage et, en fin de période, des placements financiers.

Tableau n° 8 : Les produits

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2018 - 2024
Ressources d'exploitation (ventes de terrains, loyers etc.)	3 452 981	2 929 261	5 288 448	1 062 236	1 872 609	7 877 487	6 578 585	90,5%
+ Taxe spéciale d'équipement	3 681 620	3 635 404	4 172 108	4 167 132	4 149 728	4 153 192	4 167 137	13,2%
+ Autres produits de gestion	940	18 451	31 766	80 717	145 204	254 295	241 853	
= Produits	7 135 541	6 583 115	9 492 322	5 310 085	6 167 541	12 284 974	10 987 576	54,0%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Comme évoqué précédemment, l'EPFL ne perçoit ni de contribution budgétaire de ses membres ni le produit de la contribution prélevée sur les communes ne respectant pas le quota de logements sociaux.

3.2.1 Des recettes pérennes liées à la taxe spéciale d'équipement

Depuis sa création, l'EPFL bénéficie du produit de la taxe spéciale d'équipement mentionnée à l'article 1607 bis du code général des impôts. Cette taxe, dont l'instauration est facultative, constitue un levier essentiel de financement à disposition des EPFL⁵⁶. Inscrit au bilan de l'EPFL, le produit levé une année pour financer l'acquisition d'un terrain peut ensuite être réutilisé pour l'achat de nouveaux lorsque le premier est revendu. L'EPFL estime que la TSE s'est avérée indispensable au fonctionnement de l'établissement et a su démontrer son effet levier, sur les possibilités d'intervention, ainsi que pour les minorations foncières.

Son produit est arrêté chaque année par l'EPFL dans la limite d'un plafond fixé à 20 € par habitant situé dans son périmètre, incluant les dotations de compensation versées par l'Etat. En effet, depuis 2021, l'EPFL perçoit également deux dotations de l'Etat destinées à compenser les pertes de recettes subies suite aux dernières réformes de la fiscalité locale⁵⁷.

Fixé à 3,58 M€ en 2018, le produit de TSE voté par l'établissement a été porté à 4,13 M€ en 2020. D'après l'EPFL, cette évolution visait à renforcer sa capacité d'intervention et garantir, dans un contexte d'évolution fiscale, une action foncière durable et autonome. Depuis, le produit voté par l'établissement n'a pas évolué. Le ratio par habitant est donc en baisse depuis 2021, car la population de Dijon Métropole a continué d'augmenter.

Tableau n° 9 : L'évolution du montant voté de taxe spéciale d'équipement

Année	Délibération	Montant TSE	TSE/habitant
2018	21 décembre 2017	3 578 000 €	14,31 € sur la base de 250 000 hab.
2019	20 décembre 2018	3 578 000 €	14,31 € sur la base de 250 000 hab.
2020	19 décembre 2019	4 125 000 €	16,50 € sur la base de 250 000 hab.
2021	22 décembre 2020	4 125 000 €	16,50 € sur la base de 250 000 hab.
2022	16 décembre 2021	4 125 000 €	15,86 € sur la base de 260 000 hab
2023	15 décembre 2022	4 125 000 €	15,86 € sur la base de 260 000 hab
2024	21 décembre 2023	4 125 000 €	15,74 € sur la base de 262 000 hab
2025	19 décembre 2024	4 125 000 €	15,74 € sur la base de 262 000 hab

Source : EPFL

Avec moins de 16 € par habitant depuis 2022, le produit de la taxe spéciale d'équipement et des compensations budgétaires de l'Etat est inférieur au plafond de 20 € par habitant. En revanche, il est supérieur à la moyenne des autres EPFL (11 € par habitant en 2023⁵⁸).

⁵⁶ De manière complémentaire ou alternative, l'EPFL peut recourir à l'emprunt pour financer certaines acquisitions.

⁵⁷ Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et division par deux des valeurs locatives cadastrales des locaux industriels.

⁵⁸ Données de l'association nationale des établissements publics fonciers locaux.

Le produit perçu de la taxe et des dotations de l'Etat est passé de 3,68 M€ en 2018 à 4,17 M€ en 2024 (+ 13,2 %). En cumulé, cela représente une ressource pérenne pour l'EPFL de 28,13 M€ entre 2018 et 2024.

Le produit total global de 2024 a été reconduit pour l'année 2025, soit 4,13 M€ en incluant les dotations de compensation de l'Etat.

3.2.2 Des produits de cessions importants mais fluctuants

Les recettes tirées des cessions de bien portés par l'EPFL sont également significatives, avec en moyenne 4,15 M€ par an. Elles sont néanmoins caractérisées par des fluctuations importantes selon les exercices, de 1,06 M€ en 2021 à 7,88 M€ en 2023⁵⁹.

En cumulé, elles ont représenté 29,06 M€ entre 2018 et 2024, soit un total légèrement supérieur à celui de la taxe spéciale d'équipement. Représentant 42,1 % des recettes de cessions depuis la création de l'EPFL⁶⁰, la période 2018-2024 a été caractérisée par des recettes de cessions légèrement plus importantes que la moyenne des exercices précédents⁶¹.

A titre de comparaison, la moyenne des cessions des différents EPFL était de 7,64 M€ en 2023 (2,69 M€ pour les six EPFL sur le périmètre d'un seul EPCI).

3.2.3 D'autres ressources limitées

L'EPFL se substitue également aux précédents propriétaires pour la poursuite des locations de biens dont il assure le portage. Cette activité lui a permis de générer des revenus de l'ordre de 0,2 M€ par an⁶². Ces recettes sont ensuite déduites du prix de revente à la collectivité ou l'aménageur concerné. Il a cependant régulièrement octroyé des différés de jouissance à titre gratuit sur la période aux occupants des biens en portage⁶³.

Depuis 2023, l'EPFL place une partie de ses liquidités sur des comptes à terme auprès de l'Etat, ce qui constitue une bonne pratique au regard de leur niveau important (cf. 3.6). Il a ainsi pu dégager une ressource complémentaire de l'ordre de 40 000 € sur l'exercice 2024.

⁵⁹ Le niveau important des cessions constaté sur l'exercice 2023 s'explique principalement par l'opération « écocité Jardins des Maraîchers » dédiée à l'agriculture urbaine et au maraîchage avec une frange constructible (total cession = 4 459 374 €).

⁶⁰ D'après les délibérations de l'établissement, le total des cessions depuis la création de l'EPFL s'élevait fin 2024 à 69,07 M€.

⁶¹ La période 2018-2024 couvre sept années, soit 36,8 % des exercices depuis la première acquisition par l'EPFL, intervenue en 2006.

⁶² En 2023, les recettes associées sont équivalentes à celles des autres EPFL intervenant sur le périmètre d'un seul EPCI. Sur une partie de la période, certaines des recettes associées ont fait l'objet d'une imputation du compte 758 alors qu'elles auraient dû être imputées au compte 752 dédié à ces recettes.

⁶³ Lors de la séance du conseil d'administration du 28 mars 2024, des différés de jouissance à titre gratuit ont ainsi été accordés à une fédération associative et à des particuliers.

3.3 Des charges essentiellement liées aux acquisitions de terrain qui devraient également comprendre les coûts de la mutualisation

A défaut d'avoir également intégré les remboursements de charges liées à la mutualisation avec Dijon Métropole, les dépenses de l'EPFL ont été majoritairement composées jusqu'à présent des acquisitions et des frais associés (frais de notaire, de géomètre ou encore de sécurisation du bien).

Tableau n° 10 : Les charges

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2018 - 2024
Consommations intermédiaires (acquisitions terrains, etc.)	1 406 305	5 009 356	1 794 098	4 604 722	1 932 213	7 197 664	7 378 971	424,7%
- Charges de personnel	8 096	8 096	8 096	8 096	8 096	8 096	8 096	0,0%
- Autres charges de gestion	92	381	1	1	2	75	0	-99,7%
= Charges	1 414 493	5 017 833	1 802 195	4 612 818	1 940 311	7 205 835	7 387 067	422,2%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Les acquisitions (compte 6012) représentent en moyenne 7,86 M€ par an. Malgré des fluctuations, elles sont restées supérieures à 5 M€ par an sur l'ensemble de la période. Les variations, avec un point haut jusqu'à 13,61 M€ en 2022, s'expliquent notamment par les cessions réalisées selon les exercices et les sollicitations des collectivités membres. A titre de comparaison, la moyenne des acquisitions des différents EPFL était de 13,58 M€ en 2023 (7,81 M€ pour les six EPFL sur le périmètre d'un EPCI).

Avec 54,95 M€ d'acquisitions, la période 2018-2024 a représenté 41,5 % du montant des acquisitions depuis la création de l'EPFL⁶⁴, traduisant une accélération de la politique d'acquisition par rapport aux exercices précédents liées aux ressources croissantes de l'EPFL.

En l'absence de refacturation des moyens mis à disposition par la métropole et du dimensionnement réduit de l'établissement, ses autres charges sont négligeables. En 2023, elles ont représenté 1,3 % des charges de l'EPFL (contre 31,3 % dans les autres EPFL et 28,7 % dans ceux intervenant sur le territoire d'un seul EPCI) :

En particulier, la seule charge de personnel prise en charge par l'EPFL correspond à la rémunération accessoire versée à sa directrice, alors que ce poste de dépense représente en moyenne 0,87 M€ dans les autres EPFL (0,34 M€ dans ceux intervenant sur le territoire d'un seul EPCI)⁶⁵.

⁶⁴ La période 2018-2024 couvre sept années, soit 36,8 % des exercices depuis la première acquisition par l'EPFL, intervenue en 2006.

⁶⁵ Données de l'association nationale des EPFL.

De plus, l'EPFL ne procède pas directement à des travaux de réhabilitation, contrairement à d'autres établissements de ce type (0,88 M€ en moyenne nationale).

Enfin, comme les conventions de gestion confie la surveillance et l'entretien des biens de l'EPFL aux communes, les charges associées sont également négligeables sur ce poste, alors qu'elles représentent en moyenne 0,38 M€ pour les six EPFL sur le périmètre d'un seul EPCI et 0,96 M€ pour l'ensemble des EPFL.

3.4 Une capacité d'autofinancement satisfaisante

Tableau n° 11 : La capacité d'autofinancement brute

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2018 - 2024
Produits	7 135 541	6 583 115	9 492 322	5 310 085	6 167 541	12 284 974	10 987 576	54,0%
- Charges	1 414 493	5 017 833	1 802 195	4 612 818	1 940 311	7 205 835	7 387 067	422,2%
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	-5 966	207 926	
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	6 500	2 092	10 858	167 531	62 767	64 313	0	-100,0%
= CAF brute	5 727 548	1 567 375	7 700 985	864 797	4 289 997	5 137 487	3 808 435	-33,5%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

En lien avec les fluctuations des produits et charges sur la période, la capacité d'autofinancement brute a varié selon les exercices. Malgré un point bas à 0,86 M€ en 2021 (16,5 % des produits), elle a représenté une moyenne confortable de 4,1 M€ entre 2018 et 2024, soit environ 50 % des produits.

Tableau n° 12 : La capacité d'autofinancement nette

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur les années
CAF brute	5 727 548	1 567 375	7 700 985	864 797	4 289 997	5 137 487	3 808 435	29 096 624
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	1 000 000	2 500 000	0	0	0	0	1 500 000	5 000 000
= CAF nette ou disponible	4 727 548	-932 625	7 700 985	864 797	4 289 997	5 137 487	2 308 435	24 096 624

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Grâce à un endettement modéré et l'absence d'annuité à rembourser entre 2020 et 2023, ce niveau a permis de dégager une capacité d'autofinancement nette cumulée de 24,10 M€. Seul l'exercice 2019 s'est traduit par une capacité d'autofinancement nette négative, compte tenu d'une annuité de 2,5 M€ sur cet exercice.

3.5 Un besoin de financement modéré qui permet à l'établissement un recours limité à l'emprunt

Pour financer la variation de stocks (acquisitions-cessions), les EPFL disposent de la CAF nette, de l'emprunt et des éventuelles annuités versées par les collectivités bénéficiaires des portages. L'EPFL des collectivités de Côte-d'Or accorde à ses membres la faculté de rembourser leur acquisition en totalité en fin de portage, l'EPFL ne bénéficie donc pas d'annuités versées par les bénéficiaires des portages.

Tableau n° 13 : Le financement des investissements

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur les années
Financement propre disponible	4 727 548	-932 625	7 700 985	864 797	4 289 997	5 137 487	2 308 435	24 096 624
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	0	0	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	-3 000 000	-3 000 000	518 700	71 700	-71 700	2 750 002	-2 731 298
+/- Variation de stocks de biens et produits	4 956 197	1 314 851	4 522 025	4 707 519	11 739 939	559 261	-1 887 060	25 912 732
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-966	-802	0	-5 884	-7 435	-621	-1 375	-17 083
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-227 683	753 326	6 178 960	-4 355 538	-7 514 207	4 650 547	1 446 868	932 273
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	3 000 000	0	3 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-227 683	753 326	6 178 960	-4 355 538	-7 514 207	7 650 547	1 446 868	3 932 273

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Sa capacité d'autofinancement nette lui a permis de financer l'équivalent des trois-quarts des variations de stock (76,5 %). Son niveau relativement élevé par rapport au solde des acquisitions et cessions constitue ainsi l'explication principale du faible niveau du besoin de financement sur la période (1,46 M€).

Le solde des participations et investissements financiers de l'EPFL a également contribué à limiter ce besoin de financement (l'équivalent de 18,2 % des variations de stock). En dehors des dépôts et cautionnements versés à la caisse des dépôts et consignations, il repose principalement sur l'échéancier de paiement accordé à l'aménageur lors de la cession des terrains de l'ancien hôpital dans le cadre du projet de la cité internationale de la gastronomie et du vin, dont une partie des recettes associées (6 M€) ont été perçues en 2019 et 2020.

Enfin, l'établissement a souscrit un emprunt de 3 M€ en 2023 (10,8 % des variations de stock). D'après la délibération du 30 juin 2022, il visait à donner des marges de manœuvre compte tenu du volume important d'acquisitions sur cet exercice, notamment liées au site Parker et à un ensemble d'immeubles avenue Jean Jaurès à Dijon.

Cet emprunt, le seul souscrit après 2018, a d'ores et déjà été remboursé⁶⁶. L'encours de dette de l'établissement, qui s'élevait à 3,5 M€ au 1^{er} janvier 2018⁶⁷, est donc désormais nul. D'après les données de l'association nationale des EPFL, cette situation démarque l'EPFL des collectivités de Côte-d'Or de la plupart des autres établissements de ce type. Au 31 décembre 2023, leur endettement financier moyen était de 62,4 M€ (41,3 M€ pour ceux intervenant sur le territoire d'un seul EPCI).

L'emprunt souscrit en 2023 s'est finalement avéré être d'un montant supérieur au besoin de financement, ce qui a contribué à l'augmentation du fond de roulement (cf. ci-après).

3.6 Un fond de roulement garantissant des marges de manœuvre importantes pour l'établissement

La croissance des terrains en portage (+ 20,96 M€ entre fin 2018 et fin 2024) a été financée en totalité par le renforcement des ressources propres (+ 23,37 M€). Le modèle économique de l'EPFL lui a permis de disposer de ressources de nature à financer le développement de ses activités de portage.

A titre de comparaison, le dimensionnement du bilan de l'EPFL des collectivités de Côte-d'Or (68,2 M€ actif/passif au 31 décembre 2023) est deux fois plus faible que celui de la moyenne des EPFL (131,5 M€ actif/passif au 31 décembre 2023), ce qui traduit un volume d'activité plus faible. Si son bilan est équivalent à celui des autres EPFL limités au périmètre d'un seul EPCI (68,1 M€ actif/passif), il s'en démarque notamment sur le volume des dotations, fonds divers et réserves, correspondant principalement à la taxe spéciale d'équipement capitalisée et aux cessions opérées. Grâce à des produits de taxe spéciale d'équipement relativement importants, ces ressources sont en effet près de trois fois supérieures à celles à disposition des EPFL d'EPCI et sont également supérieures à celles de la moyenne des EPFL (58,2 M€ contre 20,5 M€ et 51,1 M€).

Le fonds de roulement dont dispose l'établissement a fluctué sur la période, entre 0,79 M€ en 2022 et 12,66 M€ en 2020 selon les acquisitions/cessions réalisées par exercice. Son niveau moyen est cependant relativement confortable avec 7,47 M€, ce qui contribue à la capacité de l'établissement à répondre favorablement aux demandes d'acquisitions des collectivités. Il s'élève à 9,88 M€ au 31 décembre 2024 (soit environ 500 jours de charges courantes).

⁶⁶ Emprunt souscrit auprès de la Caisse de Crédit Municipal de Dijon, intégralement mobilisé le 28/02/2023, remboursé à 1,5 M€ en décembre 2024 et 1,5 M€ début 2025.

⁶⁷ Cet encours correspondait à la mobilisation partielle de 3,5 M€ d'un emprunt de 5 M€ souscrit fin 2017 auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations dans le cadre de la cité internationale de la gastronomie et du vin.

Tableau n° 14 : Le fonds de roulement et la trésorerie au 31 décembre

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	5 724 465	6 477 790	12 656 750	8 301 212	787 006	8 437 553	9 884 421	9,5%
- Besoin en fonds de roulement global	1 901 104	-1 115 442	1 986 380	11 487	-4 057 082	4 317 217	2 914 946	6,8%
=Trésorerie nette	3 823 361	7 593 232	10 670 370	8 289 725	4 844 088	4 120 336	6 969 475	10,8%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	980,8	550,4	2 161,1	655,9	911,1	208,5	352,5	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Similairement, la trésorerie nette de l'établissement est d'un niveau confortable sur l'ensemble de la période, avec 6,97 M€ au 31 décembre 2024. A ce titre, la chambre relève que l'établissement procède depuis 2023 à des placements financiers de ses liquidités, ce qui constitue une bonne pratique. Compte tenu des montants importants associés à certains projets, l'EPFL a néanmoins souscrit une ligne de trésorerie à laquelle il a peu eu recours sur la période⁶⁸.

En l'absence de formalisation pluriannuelle d'un programme d'acquisition (cf. 1.4), l'établissement ne dispose pas d'une visibilité précise sur les ressources à sa disposition pour les prochains exercices, en dehors du produit de la taxe spéciale d'équipement. Le niveau élevé de cette dernière et les cessions fréquentes de biens en portage lui garantissent néanmoins une souplesse et une capacité d'action croissante sur la période, sans que l'établissement ait été, jusqu'à présent, dans une situation d'incapacité à répondre aux sollicitations des collectivités ou de thésaurisation excessive des produits de la fiscalité.

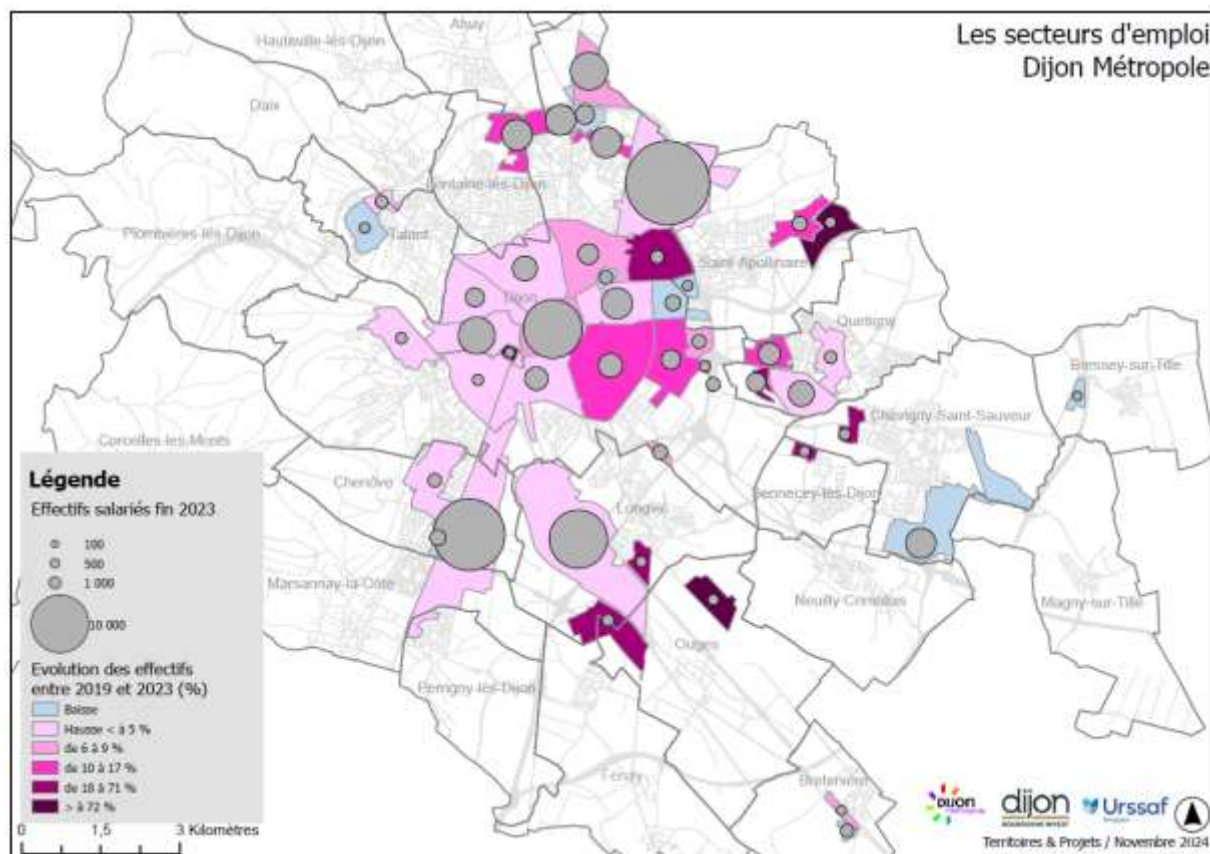
⁶⁸ Elle a seulement été utilisée en 2018 pour 1,3 M€ (avec remboursement sur le même exercice). La délibération du 30 juin 2022 relatif à la souscription de la ligne de trésorerie évoque ainsi la notion d'une ligne dite « de sécurité ».

ANNEXES

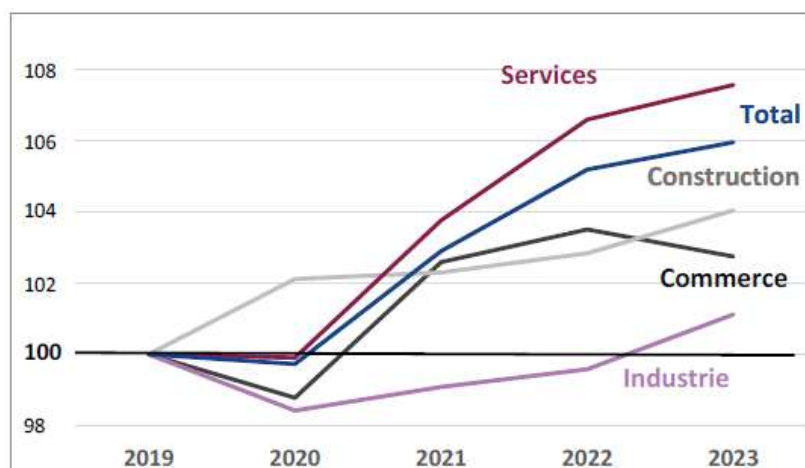
Annexe n° 1. Evolution de l'emploi salarié au sein des secteurs d'emploi de Dijon Métropole de 2019 à 2023 – hors intérim	58
Annexe n° 2. Modifications du règlement d'intervention	60
Annexe n° 3. Produit de taxe spéciale d'équipement levé par commune	61
Annexe n° 4. Cycle de portage de l'EPFL	62
Annexe n° 5. Montant des cessions par donneur d'ordre sur la période 2018-2024 (en €)	63
Annexe n° 6. Droit de préemption	64

Annexe n° 1. Evolution de l'emploi salarié au sein des secteurs d'emploi de Dijon Métropole de 2019 à 2023 – hors intérim

Carte n° 1 : Les secteurs d'emploi de Dijon Métropole



Source : Urssaf Bourgogne, Regard sUR, « Evolution de l'emploi salarié au sein des secteurs d'emploi de Dijon Métropole de 2019 à 2023 – hors intérim », novembre 2024, n° 13

Graphique n° 3 : Evolution de l'emploi 2019-2023 par secteur d'activités (base 100 – année 2019)

Source : Urssaf Bourgogne, Regard sUR, « Evolution de l'emploi salarié au sein des secteurs d'emploi de Dijon Métropole de 2019 à 2023 – hors intérim », novembre 2024, n° 13

Commentaire : base 100 – année 2019. Hors données MDA. Les effectifs dans le secteur de l'agriculture étant très faibles, ils ne sont pas représentés ici.

Tableau n° 15 : Les principaux secteurs d'emploi de Dijon Métropole

	Effectif en 2019	Effectif en 2023	Evolution 2019-2023
CAP NORD	10 940	11 240	2,7%
LES PORTES DU SUD	9 250	9 400	1,6%
ZAE LONGVIC	7 270	7 380	1,5%
CENTRE-VILLE	6 870	7 460	8,6%
VALMY	3 960	4 280	8,1%
GARE CHARTREUSE	4 140	4 190	1,2%
CLEMENCEAU MONTMUZARD	3 290	3 310	0,6%
Ensemble de 7 quartiers les plus importants	45 720	47 260	3,4%
Ensemble des quartiers	86 540	91 700	6,0%

Source : Urssaf Bourgogne, Regard sUR, « Evolution de l'emploi salarié au sein des secteurs d'emploi de Dijon Métropole de 2019 à 2023 – hors intérim », novembre 2024, n° 13

Annexe n° 2. Modifications du règlement d'intervention

Depuis son adoption, le règlement d'intervention a fait l'objet de modifications successives.

En 2005, la durée de portage foncier est fixée à 8 ans maximum (quatre ans renouvelables deux fois par tranche de deux ans). Le conseil d'administration peut exceptionnellement voter un prolongement de la durée maximale de portage, sans que celle-ci dépasse 12 ans, et ce dans la mesure des capacités financières de l'établissement. la durée maximale de portage fixée au titre du volet « acquisitions en attente d'affectation » est fixée à deux ans, renouvelable pour une seule tranche de deux ans au titre de ce volet. A l'issue de la durée de portage, les biens sont cédés à la collectivité garante à moins d'une destination affectée à un autre volet thématique.

Par délibération du 17 septembre 2009, le règlement a été modifié pour instituer un dispositif de décote foncière en faveur de l'habitat locatif aidé public et de l'accession sociale à la propriété. Elle a pour objet de diminuer le prix de cession jusqu'à la valeur du plafond d'assiette de la charge foncière, telle que fixée par les textes en vigueur. La décote est plafonnée à 35% du prix de cession.

Les modalités financières de sortie de réserve foncière et notamment l'intégration de la fiscalité dans les modalités de calcul du prix de cession ont été modifiées par délibération du 16 février 2012. La collectivité procède depuis cette date au remboursement auprès de l'EPFL de la part communale des impôts fonciers en totalité à l'issue du portage foncier et non plus annuellement.

Depuis 2017, la durée de portage foncier, prolongée de sept ans, est désormais fixée à 15 ans maximum pour l'ensemble des volets thématiques, y compris les projets en attente d'affectation.

Par délibération du 27 juin 2019, le règlement d'intervention a fait l'objet d'une nouvelle modification relative aux frais de portage, applicables en fonction de la durée de portage du bien. Le volet habitat, logement social et recomposition urbaine bénéficie de taux spécifiques inférieurs aux autres volets.

Enfin, la dernière version du règlement d'intervention, actualisée par délibération du 22 juin 2023, détaille les modalités de mise en œuvre d'un nouveau dispositif de décote foncière en faveur de l'habitat inclusif, plafonnée à 45% du prix de vente

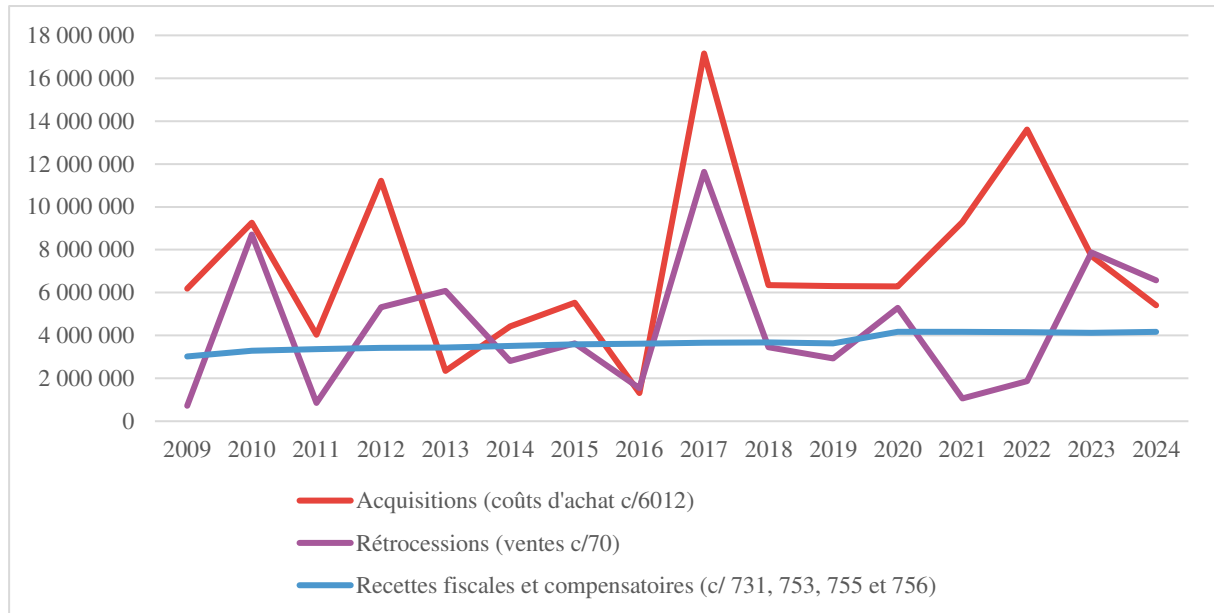
Annexe n° 3. Produit de taxe spéciale d'équipement levé par commune

COMMUNE	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne 2018-2024	Cumul 2018-2024	Pourcentage
AHUY	30 544	31 134	38 082	30 592	29 713	29 189	28 686	31 134	217 940	0,9%
BRESSEY SUR TILLE	10 130	9 866	10 958	7 768	7 768	7 886	7 624	8 857	62 000	0,3%
BRETENIERE	13 776	13 789	16 578	13 248	13 290	13 518	13 371	13 939	97 570	0,4%
CHENOVE	212 751	211 919	247 518	203 147	198 653	192 746	187 257	207 713	1 453 991	6,2%
CHEVIGNY ST SAUVEUR	205 494	204 484	236 639	149 721	150 159	149 370	155 010	178 697	1 250 877	5,4%
CORCELLES LES MONTS	7 806	7 753	8 594	4 521	4 364	4 631	4 818	6 070	42 487	0,2%
DAIX	21 996	22 200	34 260	19 521	19 666	20 225	19 886	22 536	157 754	0,7%
DIJON	1 950 861	1 939 962	2 248 708	1 684 402	1 683 130	1 681 875	1 695 626	1 840 652	12 884 564	55,2%
FENAY	16 441	16 497	18 385	10 777	11 173	11 232	11 414	13 703	95 919	0,4%
FLAVIGNEROT	2 647	2 620	3 011	2 261	2 335	2 357	2 238	2 496	17 469	0,1%
FONTAINE LES DIJON	153 031	152 221	171 713	109 583	111 150	116 051	117 065	132 973	930 814	4,0%
HAUTEVILLE LES DIJON	14 350	14 170	16 017	9 636	9 426	10 116	9 894	11 944	83 609	0,4%
LONGVIC	245 400	258 410	279 055	189 538	194 039	197 875	191 657	222 282	1 555 974	6,7%
MAGNY SUR TILLE	12 900	12 940	14 892	11 044	11 000	10 943	10 669	12 055	84 388	0,4%
MARSANNAY LA COTE	104 029	102 253	117 386	93 156	91 751	89 524	86 373	97 782	684 472	2,9%
NEUILLY-CRIMOLOIS	26 352	26 352	31 392	19 597	19 825	20 200	19 680	23 343	163 398	0,7%
OUGES	15 503	17 371	20 708	16 914	17 808	19 906	21 404	18 516	129 614	0,6%
PERRIGNY LES DIJON	36 651	34 448	39 487	28 840	29 232	29 290	31 189	32 734	229 137	1,0%
PLOMBIERES LES DIJON	23 776	23 736	26 853	15 687	15 854	15 712	15 233	19 550	136 851	0,6%
QUETIGNY	201 198	204 674	236 408	186 495	183 041	176 608	170 057	194 069	1 358 481	5,8%
SAINT APOLLINAIRE	130 367	131 760	151 228	103 158	105 750	108 107	107 020	119 627	837 390	3,6%
SENNECEY LES DIJON	26 294	25 128	28 687	18 611	19 090	19 221	19 156	22 312	156 187	0,7%
TALANT	115 747	115 429	130 091	82 846	82 875	83 679	84 581	99 321	695 248	3,0%
Total	3 578 044	3 579 116	4 126 650	3 011 063	3 011 092	3 010 261	3 009 908	3 332 305	23 326 134	100,0%

Source : CRC, à partir des données de la DRFi

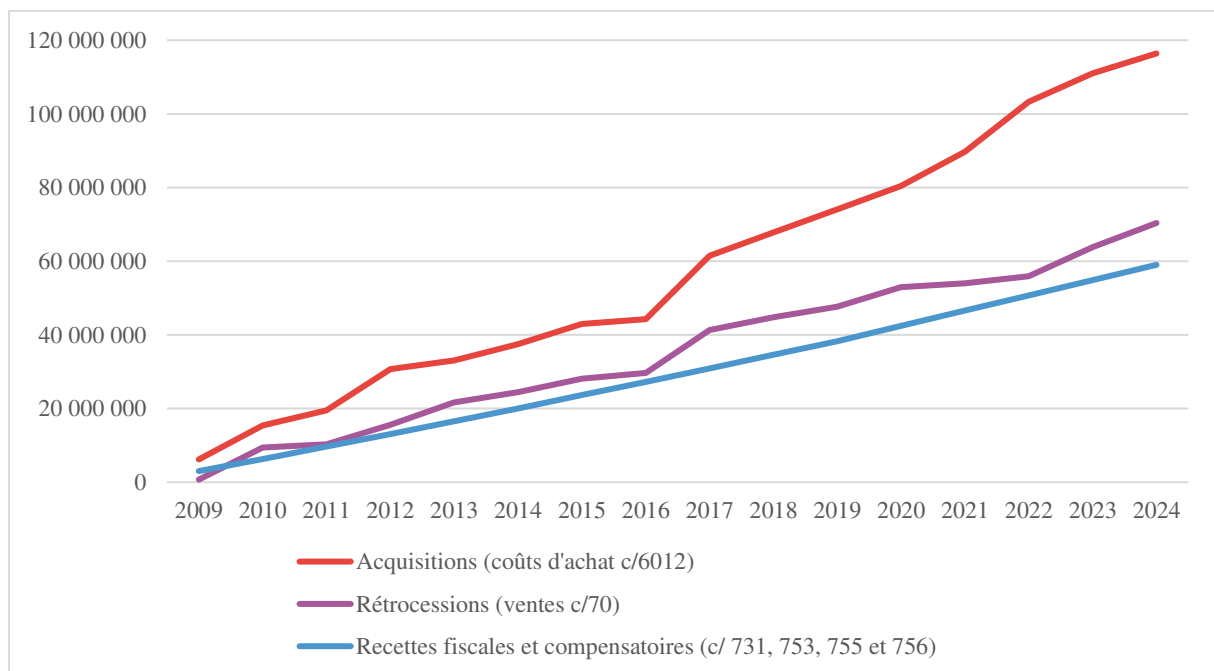
Annexe n° 4. Cycle de portage de l'EPFL

Graphique n° 4 : L'évolution des acquisitions, des cessions et recettes fiscales (2009-2024)



Source : CRC, à partir des données comptables

Graphique n° 5 : Le cumul des acquisitions, des cessions et recettes fiscales depuis 2009



Source : CRC, à partir des données comptables

Annexe n° 5. Montant des cessions par donneur d'ordre sur la période 2018-2024 (en €)

Collectivité	Habitants	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Dijon	159 941	1 981 790	306 071	2 490 898	156 651	1 412 734	6 851 033	1 936 649	15 135 826
Dijon Métropole	258 630	476 527		2 559 808	57 863	128 835		2 355 657	5 578 690
Chenôve	14 299	553 264	1 798 444		519 823				2 871 531
Saint Apollinaire	7 517							3 318 195 (dont 988 193€ versés en 2024)	3 318 195
Fontaine-lès-Dijon	9 032		412 195	241 635					653 830
Plombières-lès-Dijon	2 508		276 503		320 475				596 978
Corcelles-les-Monts	654	417 041							417 041
Magny-sur-Tille	872						308 942		308 942
Hauteville-lès-Dijon	1 206							248 532	248 532
Bressey-sur-Tille	1 110					171 561			171 561
Ouges	1 505					159 478			159 478
Quetigny	8 897		130 133						130 133
Total général		3 428 622	2 923 346	5 292 341	1 054 812	1 872 608	7 159 975	7 859 033	29 590 737

Source : CRC, d'après les tableaux des cessions de l'EPFL et les données de population INSEE 2022-

Note : cessions réalisées pour le compte des collectivités mais dont le cessionnaire n'est pas toujours la collectivité (aménageur, bailleur, particulier, etc.). L'année de cession est celle de l'acte notarié (prix hors frais notariés).

Annexe n° 6. Droit de préemption

Tableau n° 16 : Exercice du droit de préemption urbain sur la période - Nombre d'arrêtés

Année	Volet Attente affectation	Volet Développement économique	Volet Environnement	Volet Habitat	Volet Projets communaux	Total arrêtés
2018	2	1	0	5	2	10
2019	0	2	0	5	2	9
2020	0	0	0	5	1	6
2021	0	1	2	10	1	14
2022	2	2	0	11	1	16
2023	8	0	0	6	1	15
2024	2	1	1	6	0	10
TOTAL	14	7	3	48	8	80
	17%	9%	4%	60%	10%	

Source : EPFL



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex
bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>