

Le projet foncier porté par l'EPFL est le processus par lequel un terrain nécessaire à une action ou opération d'aménagement donnée sur un territoire donné est acquis, libéré, très généralement requalifié et cédé.

La finalité de l'intervention de l'EPFL est de mener des projets fonciers pour des actions ou opérations d'aménagement d'initiative publique, souhaitées par des collectivités sur leurs territoires. Certains de ces projets fonciers peuvent être déficitaires du fait de la nature du projet d'aménagement, des caractéristiques du bien immobilier, de la localisation, des coûts de requalification exceptionnels et exorbitants pour la production du terrain aménageable prêt à l'emploi, du contexte de marché immobilier.

Il peut être néanmoins nécessaire de mener à bien ces projets fonciers au vu d'enjeux territoriaux qui le justifient, et que dans ces circonstances, l'EPFL constatera un déficit financier entre le prix de revient des dépenses qu'il a à supporter et la valeur vénale du foncier en fin de portage.

L'EPFL promeut d'orienter prioritairement son intervention vers des fonciers recyclés, au service de projets d'aménagement que les collectivités souhaitent voire réalisés sur leurs territoires, et qu'à ce titre, l'EPFL est fondé à participer à la prise en charge de déficits financiers d'opérations foncières (déficits fonciers), lorsque ceux-ci sont inévitables et dans la stricte limite de la préservation de ses capacités à acquérir, requalifier et maintenir en bon état le patrimoine dont il a la responsabilité pendant la durée du portage.

Ces prises en charge de déficits fonciers des projets fonciers par l'EPFL doivent, sans dépasser ses capacités d'intervention, permettre une optimisation de celles-ci. En conséquence, elles doivent être limitées en volume, maîtrisées, justifiées, et établies au plus près de la réalisation des projets selon leurs natures et en proportion de leurs besoins. Et ce d'autant qu'il le fait en partenariat avec les collectivités partenaires qui bénéficieront de son action et doivent en conséquence contribuer à réduire lesdits déficits fonciers à minima à due concurrence de l'EPFL.

Les orientations figurant dans le Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) n°5 adopté par le conseil d'administration de l'EPFL le 10 février 2022, ont été complétées par la délibération du même conseil d'administration le 16 juin 2022. L'ensemble fixe désormais le cadre général de l'activité de l'EPFL pour la période de 2022 à 2026 : axes d'intervention, conditions de portage et modalités de cession et de minoration (cadre de mise œuvre, éligibilité et règles de calcul).

Que, tout en conservant le principe de la minoration en tant qu'offre de soutien financier apportée par l'EPFL pour les projets fonciers qui le nécessitent, il convient désormais de redéfinir le cadre des modalités de sa mise œuvre, de son éligibilité et des règles de calcul ;

1 - Les modalités de contractualisation et de durée de portage

L'objectif du PPI n°5 est de ramener la durée de portage à un objectif cible de 7 ans en moyenne. Pour cela, la durée de portage est désormais fixée et adaptée au cas par cas selon l'évaluation du temps nécessaire à l'intervention de l'EPFL pour la réalisation de l'opération foncière. La durée de portage peut donc évoluer en fonction de la nature du projet d'aménagement d'initiative publique, de la complexité des acquisitions et des éventuels travaux de requalification, du phasage du programme des cessions :

- Durée de portage de 4 ans maximum : par exemple, une opération foncière ne nécessitant pas ou peu de remembrement foncier, avec des travaux de requalification pouvant être réalisés en moins de 18 mois, et une cession du bien en une fois.
- Durée de portage entre 5 et 7 ans : par exemple, une opération foncière nécessitant plusieurs acquisitions et éventuellement la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation, ou un phasage des travaux de requalification sur plusieurs années et la cession des biens en plusieurs tranches. Ce sera le cas aussi pour les portages relatifs aux équipements publics dont la durée pourra être portée jusqu'à 7 ans (à la demande de la collectivité garante, la convention d'opération pourra prévoir une durée plus courte en fonction du planning de réalisation de l'opération).
- Durée de portage entre 8 et 10 ans : par exemple, une opération foncière complexe (nombreuses acquisitions et/ou travaux de requalification longs, notamment en matière de dépollution, cession en plusieurs tranches) ou une mise en réserve foncière le temps d'une requalification plus globale du secteur.

Certains projets de renouvellement urbain peuvent, à titre exceptionnel, nécessiter une intervention plus longue de l'epfl en raison des travaux parallèles de requalification de l'environnement urbain (reprise de voirie, d'ouvrages d'art, phasage d'ilots opérationnels sur un très grand périmètre, ...). La convention d'opération afférente pourra alors prévoir à titre exceptionnel et justifiée, une durée supérieure à 10 ans.

Chaque opération foncière fait l'objet systématiquement d'une convention opérationnelle tripartite (EPFL, commune et EPCI) qui fixe les engagements des parties pour mener à bien le projet pour lequel l'opération foncière est réalisée :

- Le programme des acquisitions et des éventuels travaux de requalification foncière,
- La durée du portage, les modalités de gestion transitoire le cas échéant et les conditions de revoyure entre les parties,
- Le bilan financier prévisionnel de l'opération foncière et les participations financières de chacune des parties à un éventuel déficit foncier,
- Les modalités de cession et de paiement des participations des parties.

2 - Les modalités de cession

Le modèle de portage « in fine » conforté comme modèle économique

Depuis sa création, l'EPFL a choisi de ne pas solliciter l'intervention financière de la collectivité garante durant le portage du bien acquis pour son compte et de privilégier le modèle économique dit « in fine » qui vise à céder directement les biens à des tiers sans que la collectivité ne soit obligée de les racheter pour les revendre à son tour. Seuls les biens acquis dans le volet « équipements publics et d'intérêt général » bénéficiaient jusqu'à présent d'un paiement fractionné annuellement à charge de la collectivité garante, appelée à en devenir propriétaire à terme.

Le modèle de cession « in fine » est celui qui reste privilégié pour l'EPFL, consacrant ainsi sa philosophie de « portage pour un projet ».

Des modalités de financement différentes peuvent néanmoins être proposées lors de la contractualisation avec les collectivités afin de tenir compte des spécificités programmatiques et temporelles du projet, du déficit opérationnel prévisionnel, du besoin de portage sur un temps long.

Les modes de paiement du prix de cession

Le prix de cession peut faire l'objet de modalités de paiement selon trois dispositifs :

- Le paiement comptant : il est déclenché automatiquement à l'acte de la cession du bien par l'EPFL. Ce mode de paiement traditionnel est privilégié dans le modèle économique de l'EPFL ;
- Le paiement fractionné : cette modalité de paiement par avances peut être mise en place soit avant l'acquisition soit alors même que l'EPFL est déjà propriétaire du bien en question. La convention d'opération afférente précisera alors les modalités de paiement. Ce dernier sera déclenché à la demande de la collectivité garante, ou automatiquement dans les cas suivants :
 - dès lors qu'une durée de portage est prolongée au-delà de la 7^{ème} année, paiement en autant d'annuités que de nombre d'années de prolongation, à concurrence de 3 annuités,
 - dès l'année suivant l'acquisition dans le cas de portage de long terme supérieur à 10 ans,
 - dès lors que la durée de portage est supérieure à 8 ans. La convention d'opération prévoira dans ce cas un paiement à partir de la 8^{ème} année en autant d'annuités que de nombre d'années restant à couvrir par la durée de portage ou un paiement dès l'année suivant l'acquisition en autant d'annuités que de nombre d'années de portage par exemple.
- Le paiement échelonné : au terme de la convention opérationnelle, cette modalité de paiement échelonnée sur deux exercices maximum est possible au moment de la cession du bien par l'EPFL, à la demande de l'opérateur ou de la collectivité garante, après examen de la trajectoire financière de l'EPFL et son accord.

Si la situation financière de la collectivité implique un paiement en plus de deux exercices au terme de la convention opérationnelle, le Conseil d'Administration de l'EPFL devra délibérer spécifiquement sur la demande de la collectivité garante et sur la base des justificatifs qu'elle aura fournis.

Le prix de revient comme valeur de référence

Le prix de revient (ou coût de revient) est établi en reprenant toutes les dépenses afférentes au portage d'un bien, soit la somme des éléments financiers listés ci-dessous :

- Le prix d'achat du bien et les frais d'acquisitions afférents : frais de notaire et l'ensemble des prorata de charges et d'impôts liés à l'achat ;
- L'ensemble des dépenses fournisseurs ou parties tierces au contrat nécessaires au déroulement du projet foncier et correspondant à une prestation non réalisable ou non réalisée par l'ingénierie propre de l'EPFL.

Ces dépenses sont estimées dans les bilans financiers prévisionnels des conventions d'opération cadrant l'intervention de l'EPFL. Elles sont ensuite retracées dans un bilan comptable détaillé en fin de portage avant la cession du bien.

Cette méthode de calcul du prix de revient doit également imprégner les estimations des équilibres d'opération au plus tôt dans le travail partenarial avec les collectivités pour éclairer au mieux les arbitrages juridiques, financiers et opérationnels sur les projets.

Le calcul du prix de cession

Le prix de cession est déterminé en référence à la valeur du bien sur son marché immobilier.

L'objectif recherché est une cession du bien à un prix supérieur au prix de revient tel que calculé ci-dessus. Toutefois, il peut être constaté que le prix de cession, en référence à la valeur marché du bien, est inférieur au prix de revient.

Dans ce cas, le prix de cession est déterminé à partir du prix de revient déduction faite de :

- Tout ou partie des recettes perçues en atténuation de charge et qui peuvent être rattachées au portage : les subventions perçues par l'EPFL ou ses partenaires du projet au titre de l'opération

foncière, ainsi que les loyers ou redevances d'occupation ou autres indemnités perçus par l'EPFL au titre de la gestion du bien ;

- Une éventuelle minoration foncière consentie pour faire face à un déficit foncier en complément des subventions consenties par les collectivités parties prenantes au portage.

Pour mémoire, le prix de cession, déterminé au moment de la vente ou de la date prévisionnelle de la vente, est soumis à l'avis du pôle d'évaluation domaniale de l'Etat.

3 - Les modalités de minoration

La justification d'un déficit foncier avéré

Le déficit foncier correspond à l'écart entre le prix de revient d'un foncier acquis et souvent requalifié, déduction faite des recettes en atténuation de charges, et sa valeur vénale sur le marché immobilier qui l'influence.

Le déficit foncier doit être le fait de dépenses exceptionnelles et exorbitantes produites par un processus de recomposition ou de requalification foncière (maîtrise foncière complexe, travaux de désamiantage, déconstruction, dépollution, etc.) nécessaire à la production d'une unité foncière ou d'un bien immobilier aménageable. Le déficit foncier ne peut donc pas être le fait ni de servitude d'urbanisme à usage d'espace ou équipement public, mise en place par la collectivité, ni de la dégradation du potentiel de valorisation immobilière imposée par la collectivité vis-à-vis de la règle d'urbanisme en vigueur lors de l'acquisition du bien.

La valeur vénale du bien après l'intervention de l'EPFL, est estimée sur la base de la dynamique foncière du territoire et des perspectives de réutilisation de ce foncier issus de l'interprétation des documents d'urbanisme réglementaires.

Pour les opérations multi produits, le déficit sera déterminé au prorata des surfaces des projets éligibles à la minoration.

Les principes de minoration foncière

La minoration foncière que peut consentir l'EPFL lors de la cession d'un bien en fin de portage et au titre de sa mission de service public est de trois ordres :

- L'absence de comptabilisation dans le prix de revient et donc de cession, d'une partie des dépenses qu'il a supportées, notamment celles qui ne sont pas liées ou ne peuvent être affectées totalement ou partiellement à des opérations de portage foncier (frais de structure, etc.). Cette minoration de fait est systématique pour toutes les opérations foncières portées par l'EPFL ;
- L'absence d'actualisation financière du portage réalisé par l'EPFL si les engagements juridiques sont respectés ;
- Le consentement de l'EPFL sous conditions d'éligibilité et par délibération du Conseil d'Administration, à perdre une partie de la recette de cession attendue pour participer au financement d'un déficit foncier aux côtés de ses partenaires collectivités.

Ce dernier type de minoration procède d'un dispositif (conditions de recevabilité, modalités d'octroi et de calcul) dont l'objectif est d'offrir un soutien budgétaire pour les projets qui le nécessitent. Ce dispositif de minoration doit être encadré et explicité, juste et transparent, ni systématique ou forfaitaire mais proportionné selon la nature et le besoin du projet foncier.

Les conditions d'éligibilité à la minoration foncière

Pour être éligible à la minoration, la cession d'un bien par l'EPFL doit prioritairement résulter d'une opération foncière réalisée par l'EPFL lui-même. Cette opération doit concerner un projet correspondant à un axe stratégique d'intervention de l'EPFL.

Cette opération doit aussi présenter un déficit foncier avéré et justifié, résultant d'un prix de revient net supérieur à la valeur vénale du bien concerné (ou dans des cas spécifiques au prix de revente admissible par un porteur de projet).

L'octroi de minoration par l'EPFL est par ailleurs conditionné à la participation conjointe et majoritaire de la collectivité garante (et éventuellement de la collectivité d'accueil du projet) au financement du déficit foncier.

Ainsi, dans le respect des prescriptions de gestion des deniers publics, ne peuvent pas être éligibles au dispositif de minoration foncière les cessions réalisées dans les cas suivants :

- Si l'acquéreur est une collectivité pour la réalisation d'un projet à vocation d'équipement public communal ou intercommunal, à l'exception de projet issu d'un remembrement réalisé par l'EPFL ou d'une opération de requalification réalisée par l'EPFL au titre de la revitalisation des centralités ou dans le cas des fonciers rendus « hors marché » suite à une cause exogène ;
- Si le prix de cession à un tiers est inférieur à celui auquel l'EPFL l'a acquis précédemment auprès de la collectivité ;
- Si l'acquéreur est une foncière, l'objet même d'une foncière étant le démembrement permettant d'absorber le surcoût foncier ou le déficit foncier par un étalement de la charge sur une période longue de portage et de redevance, sauf si les surcoûts liés aux travaux de requalification foncière sont exorbitants (prescriptions spécifiques à prendre en compte dans les secteurs de périmètre monument historique par exemple).

Le pilotage budgétaire du dispositif de minoration foncière

Le présent dispositif de minoration foncière concerne à la fois les cessions à réaliser au cours de ce PPI n°5 (perte de recette effective) mais aussi les conventions d'opérations à venir au cours de ce même PPI et dont le déstockage interviendra dans les PPI suivants (perte de recette prévisionnelle). Ainsi, les dispositions prévues ci-après s'adaptent à ces deux cas de figures.

La politique de minoration foncière adoptée par l'EPFL repose sur l'évaluation au cas par cas à la fois, des besoins de chacun des opérations foncières prises individuellement, mais aussi de leurs impacts sur l'équilibre financier de l'EPFL et la soutenabilité de son modèle économique :

- Réaliser au cours du PPI un nombre de cessions et un montant de recettes suffisants qui après déduction d'éventuelles minorations, permettent à minima de réaliser les prévisions de recettes de cessions attendues.
- Caper le niveau global de minoration « allouable » sur la réalité des capacités de cession et leurs impacts sur la trajectoire financière.
- Qualifier les cessions qui pourront être minorées, prioriser et plafonner les montants si la demande est trop forte.

A l'échelle du PPI n°5, en référence à l'évaluation de la trajectoire financière à 10 ans, l'impact financier soutenable du dispositif de minoration foncière est fixé à hauteur de 15% du prix de revient en moyenne (avec un effort supplémentaire pour le plan d'apurement du stock très ancien à hauteur de 20% du prix de revient).

Dans l'hypothèse où le niveau de perception de la TSE venait à baisser sensiblement ou cours du PPI, impactant ainsi durablement la trajectoire financière de l'EPFL, le dispositif de minoration serait revu en conséquence.

Calcul du montant de la minoration foncière

Selon la nature du projet objet du portage et la consistance de l'intervention de l'EPFL au cours du portage, le montant de la minoration que peut octroyer l'EPFL à une opération foncière lors d'une

cession est déterminé par le plus faible des plafonds appliqués en pourcentage des critères suivants :

- Le déficit foncier ;
- Le prix de revient net de l'opération foncière, soit le prix de revient total des dépenses supportées par l'EPFL diminué des éventuelles subventions ou indemnités d'occupation perçues.

Pour les opérations multi-produits, la minoration sera déterminée au prorata du prix de revient des surfaces des projets éligibles.

Dans le cas spécifique du patrimoine de l'epfl actuellement en stock et dont la valeur après son acquisition a subi une forte dépréciation due à une inconstructibilité liée à la présence de risques naturels ou technologiques, la minoration pourra atteindre jusqu'à 49 % du déficit foncier et sans référence au prix de revient (avec ou sans travaux de requalification foncière).

Pour les autres projets, les plafonds de minoration sont les suivants :

Type de projets pouvant faire l'objet de minoration	Plafonds de participation possible	
	% déficit	% prix de revient net
Opération de logement locatif social en commune carencée et en rattrapage (en construction nouvelle et en acquisition-amélioration)	49 %	15 %
Opération de logement locatif très social dans le diffus (PLAi)	49 %	20 %*
Opérations de logements et d'équipement en renouvellement urbain	49 %	10 %
Développement de l'activité économique : artisanat, industrie, commerce, tourisme	49 %	15 %
Désartificialisation et renaturation (friche hors marché), préservation des risques	non concerné	20 %
Revitalisation des centralités faisant l'objet d'une ORT signée ou en cours ou d'un programme de type OPAH-RU : logement, commerces	49 %	20 %

**Ce plafond est porté à 35% pour les projets situés en zone 3 de la politique du logement.*

Dans la logique de bouquet d'opérations, le plafond de participation possible en pourcentage du prix de revient net pourra être augmenté dès lors qu'une ou plusieurs autres cessions permettront d'atteindre, sur un territoire donné (commune ou EPCI) et une période courte (maximum deux années), une minoration moyenne équivalente à 15% du prix de revient de l'ensemble des cessions réalisées.

L'incidence contractuelle de la mise en place d'une minoration foncière

La minoration consentie par l'epfl du Dauphiné lors de la cession d'un bien immobilier à un porteur de projet doit nécessairement être financée en partie par la collectivité garante (et/ou la collectivité d'accueil) qui verse sa quote-part de participation soit à l'EPFL, soit directement au porteur de projet.

Le partage du déficit foncier fait l'objet de délibérations concordantes des différentes instances des parties prenantes à la convention opérationnelle, dans lesquelles sont précisés :

- Le prix de revient des dépenses supportées par l'EPFL,
- Le prix de cession consenti par l'EPFL et accepté par le porteur de projet,
- Le déficit foncier constaté,
- Les participations des parties au financement du déficit foncier.

Pour les cas exceptionnels d'une revente avec minoration à la collectivité d'un bien ayant subi une très forte perte de valeur en cours de portage, sans que la responsabilité puisse en être attribuée à la collectivité, le principe et les modalités de minoration seront validés par les instances délibératives des deux parties.

4 - La participation aux frais d'études

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une convention d'étude signée avec une collectivité dont l'objectif est d'étudier la faisabilité d'une opération de portage en amont de toute acquisition, l'EPFL peut apporter une contribution financière au financement d'études réalisées sous sa maîtrise d'ouvrage. Ces études peuvent être les suivantes :

- Les études pré-opérationnelles (étude urbaine, étude de programmation immobilière, étude de gisement foncier, etc.) ;
- Les études techniques (diagnostic amiante avant déconstruction, sondage de sites et sols pollués, étude de structure bâtie, etc.).

L'EPFL peut ainsi participer financièrement à hauteur de 30 % des coûts d'études et diagnostics. Pour les études des projets concernant les territoires des EPCI dont la population est inférieure à 50 000 habitants, ce taux peut être porté à 50%.

Dans le cadre de simples études de capacité sur opportunité, la participation financière de l'EPFL est plafonnée à 50 % sur la base d'un engagement écrit de la collectivité à financer la part restante.

En cas de passage en phase de portage opérationnel, les coûts des études et diagnostics exposés ci-dessus seront entièrement répercutés dans le calcul du prix de revient de l'opération.