



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL DES TERRITOIRES DE L'OISE ET DE L'AISNE (OISE)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 3 juin 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT	6
1.1 Une importante extension	6
1.2 Un fonctionnement courant n'appelant pas d'observation	8
1.3 La prévention des risques de conflits d'intérêts doit être renforcée	9
1.4 Une organisation structurée, mais un contrôle interne à renforcer	10
1.4.1 La gestion des ressources humaines	10
1.4.2 La maîtrise des risques doit être renforcée pour les fonctions-support.....	11
1.4.2.1 L'importante centralisation de la chaîne comptable fragilise la continuité de l'activité	11
1.4.2.2 La sécurité des process comptables et des données n'est pas suffisamment assurée	11
1.4.2.3 La commande publique.....	12
2 UNE ACTIVITÉ DYNAMIQUE.....	14
2.1 L'offre de service	14
2.1.1 Une participation active à la mise en réseau des acteurs et des connaissances	14
2.1.2 L'accompagnement amont des adhérents.....	15
2.1.3 Les acquisitions	16
2.1.3.1 L'acquisition, étape constitutive d'un portage foncier.....	16
2.1.3.2 Les modalités d'acquisition	17
2.1.4 La gestion des biens pendant le portage foncier	18
2.1.4.1 Une politique de gestion du patrimoine en cours d'évolution	18
2.1.4.2 Une montée en puissance prononcée en matière de réalisation de travaux.....	18
2.1.5 La cession des biens en fin de portage.....	19
2.1.5.1 Le cas général : la cession au bénéficiaire du portage	19
2.1.5.2 L'attribution de minorations foncières.....	21
2.1.5.3 Les dispositifs spécifiques de sortie du stock foncier	21
2.2 Une montée en puissance de l'activité.....	22
2.2.1 Le programme pluriannuel d'intervention signe une montée en puissance de l'outil foncier.....	23
2.2.1.1 Le bilan satisfaisant du PPI 2019-2023	23
2.2.1.2 Le PPI 2024-2028 amplifie encore le champ d'action de l'EPFLO.....	26
2.2.2 La croissance de l'activité s'accompagne d'un renforcement des équipes.....	27
2.3 Un suivi de l'activité structuré, un contrôle des opérations récemment mis en place	27
2.3.1 Un suivi structuré de l'activité.....	27
2.3.2 Un contrôle de l'activité à renforcer	28
2.4 Les perspectives	29
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE.....	34
3.1 La fiabilité des comptes doit s'améliorer en matière d'annualité budgétaire	34
3.1.1 Une information financière détaillée, à fiabiliser à la marge.....	34
3.1.2 Un principe d'annualité budgétaire à assurer, un suivi du stock foncier rigoureux.....	35

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

3.1.2.1 Le principe d'annualité budgétaire doit être mieux respecté	35
3.1.2.2 Le stock foncier	36
3.2 D'importantes marges de manœuvre financières.....	36
3.2.1 Un autofinancement important	36
3.2.2 Une trésorerie dont le niveau doit être interrogé	40
ANNEXES	44

SYNTHÈSE

L'établissement public foncier local des territoires de l'Oise et de l'Aisne (EPFLO) est un acteur majeur pour l'aménagement du territoire dans ces départements. Son activité principale consiste à intervenir en matière de portage foncier : il acquiert, et cède, après avoir réalisé d'éventuels travaux de proto-aménagement (déconstruction, dépollution), des terrains ou des biens immobiliers, pour le compte de ses membres (communes et intercommunalités). Ce mode d'action leur permet de réaliser leurs opérations d'aménagement en s'appuyant sur l'expertise et la capacité d'intervention de l'établissement.

Après une période de tensions, son périmètre d'action, couvrant l'Oise et le sud de l'Aisne, est désormais acté. Depuis 2019, neuf intercommunalités, dont six de l'Aisne, y ont adhéré, portant la population couverte par l'établissement à plus d'un million d'habitants.

La chambre souligne la qualité générale de son fonctionnement, et prend acte de la mise en œuvre totale ou partielle des rappels au droit et recommandations formulées dans son précédent rapport.

Dans une démarche continue d'amélioration, la chambre appelle l'EPFLO à renforcer son dispositif de prévention des conflits d'intérêts auprès des administrateurs occupant des fonctions similaires dans des organismes de logement social, et à mieux formaliser la fonction de contrôle interne par l'élaboration et le suivi d'une cartographie des risques.

Saluée par ses membres, l'action de l'EPFLO a connu, depuis 2019, une montée en puissance traduite dans les montants engagés au titre du plan pluriannuel d'intervention (PPI) 2019-2023, et la hausse conséquente du stock de foncier (+ 42 % entre 2019 et 2023).

De plus, il a instauré un suivi structuré de son activité foncière, permettant au conseil d'administration de jouer pleinement son rôle de pilotage. La mise en place récente de campagnes de contrôle *a posteriori* des opérations, pour vérifier leur pleine éligibilité à divers dispositifs d'accompagnement (baux de longue durée, minorations foncières), constitue une évolution bienvenue et devra encore être élargie à l'avenir.

Le prochain PPI (2024-2028) poursuit une même ambition en augmentant substantiellement le volume des engagements financiers. Au regard du bilan du précédent PPI, une vigilance devra être portée sur la pleine mobilisation de certains outils, comme le fonds de minoration foncière ou le cofinancement d'études. De plus, la crise rencontrée par les acteurs du logement pourrait remettre en question la réalisation de certains objectifs. Une réflexion mériterait également d'être engagée, à court terme, pour anticiper les défis soulevés par le changement climatique, comme l'établissement a su le faire en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

Malgré une communication financière approfondie, la chambre demande à l'EPFLO de respecter pleinement le principe d'annualité budgétaire. S'il dispose d'une situation financière confortable, il doit cependant améliorer sa capacité à élaborer des prospectives financières fiables, au service d'une réflexion éclairée sur le niveau jugé efficient de fiscalité nécessaire à l'atteinte des objectifs fixés par le PPI.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappels au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : respecter le principe d'annualité budgétaire, en rattachant les charges et les produits d'exploitation aux exercices concernés, et en fiabilisant les restes à réaliser en section d'exploitation comme d'investissement, conformément à l'instruction M4.			X	35

Recommandations (performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : mettre en place un dispositif de prévention du risque de conflits d'intérêts pour les administrateurs, en procédant notamment au recensement des mandats qu'ils détiennent dans des organismes tiers pouvant bénéficier de liens contractuels avec l'EPFL et en organisant leur dépôt lors des votes intéressant ces structures.			X	9
Recommandation n° 2 : mettre en place un dispositif de contrôle interne basé sur un recensement des risques par process, afin de prévenir notamment le risque de fraude.			X	12
Recommandation n° 3 : fiabiliser les scénarios de prospective financière présentés devant l'assemblée générale, afin de déterminer le niveau adéquat de fiscalité, au regard des objectifs fixés par le plan pluriannuel d'intervention.			X	42

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public foncier local des territoires de l'Oise et de l'Aisne (EPFLO), pour les exercices 2019 et suivants, a été ouvert par lettre du président de la chambre, adressée le 18 septembre 2024 à M. Jean-Marc Deschoudt, directeur et représentant légal de l'établissement pendant toute la période contrôlée.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 17 décembre 2024 en présence de M. Deschoudt.

La chambre, dans sa séance du 22 janvier 2025, a arrêté ses observations provisoires, qu'elle a adressées au directeur. Des extraits ont également été transmis à plusieurs tiers concernés. Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 3 juin 2025, a arrêté les observations définitives qui suivent.

Elles portent sur les suites données aux rappels au droit et recommandations du précédent contrôle, la gouvernance, l'analyse de l'activité, et la situation financière de la structure.

1 LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT

Les établissements publics fonciers (EPF)

Le code de l'urbanisme distingue les EPF d'État et les EPF locaux (EPFL)¹, dont la gouvernance est assurée exclusivement par des élus locaux. La procédure d'adhésion à un EPFL est volontaire², à la différence des modalités d'extension d'un EPF d'État.

Tous les EPF sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), dont l'objet est de faciliter la mise en œuvre opérationnelle de projets d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables, portés par des collectivités locales. Ils sont compétents pour réaliser, pour leur compte ou pour le compte de leurs membres, toute acquisition foncière ou immobilière et réaliser les travaux de déconstruction et de dépollution nécessaires pour faciliter un aménagement ultérieur (« proto-aménagement »). Leur stratégie est définie par leurs membres, au travers de leur programme pluriannuel d'intervention (PPI).

À ce jour, il existe 24 EPFL³, recouvrant des périmètres disparates (*cf. annexe n° 2*).

1.1 Une importante extension

Deux EPF sont présents dans la région des Hauts-de-France : l'EPF d'État de Hauts-de-France, qui couvre désormais les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme⁴, et l'EPFLO, créé par arrêté préfectoral du 31 mai 2007 à l'initiative du département de l'Oise avec l'appui de l'ancienne région Picardie.

Sur l'impulsion de l'État, une démarche d'extension du périmètre de l'EPF de Hauts-de-France aux départements picards a été initiée en 2018. Des élus de l'Oise notamment se sont cependant mobilisés pour conserver l'EPFLO, ce qui a alors conduit à limiter l'extension de la compétence de l'EPF d'État au seul territoire de la Somme.

¹ Les EPF d'État sont régis par les articles L. 321-1 à L. 321-13 du code de l'urbanisme. La tutelle métier est assurée par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la tutelle budgétaire par le ministère de l'économie et des finances. Les EPFL répondent aux dispositions des articles L. 324-1 à L. 324-10 du même code.

² Jusqu'en 2014, l'adhésion n'était ouverte qu'aux EPCI à fiscalité propre compétents en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT), de zone d'aménagement concerté (ZAC) et de programme local de l'habitat (PLH). La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a ensuite limité les conditions d'adhésion aux seuls établissements exerçant la compétence relative au PLH. Les communes dont l'intercommunalité de rattachement ne remplissait pas ces conditions pouvaient cependant adhérer, à titre individuel. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a finalement supprimé ces conditions, pour permettre l'adhésion de toute intercommunalité, faisant disparaître *de facto* la possibilité donnée aux communes d'adhérer à titre individuel.

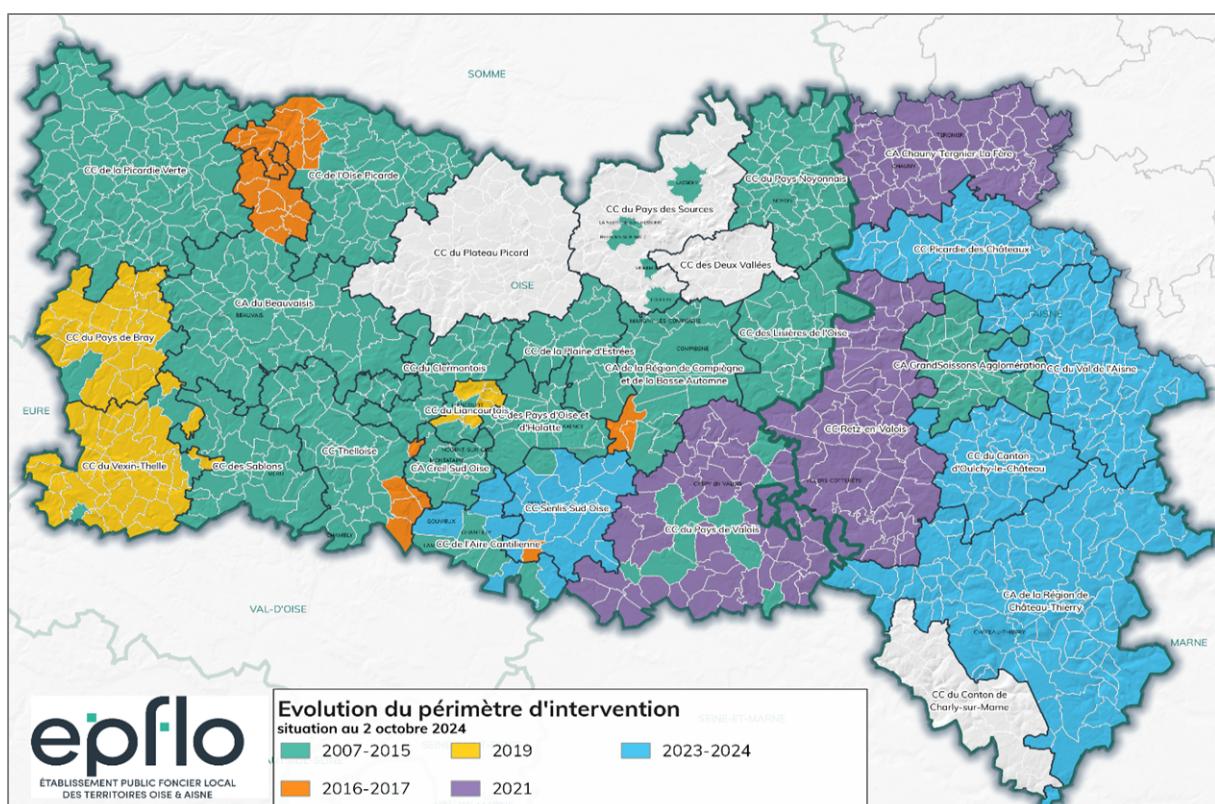
³ Auxquels s'ajoute l'Office foncier de Corse.

⁴ Initialement créé en 1990 dans la région Nord-Pas-de-Calais, puis étendu au département de la Somme et renommé EPF de Hauts-de-France, par décret n° 2021-1061 du 6 août 2021.

Après une période de tensions portant sur l'extension de leurs territoires d'exercice, une solution a été proposée conjointement par les deux EPF. Acceptée en 2023, elle a permis, outre le maintien de la compétence de l'EPFLO dans l'Oise, de répartir les périmètres d'intervention de ce dernier et de l'EPF de Hauts-de-France dans l'Aisne, respectivement entre le sud et le nord du département. Ce partage a notamment été justifié par des motifs relatifs à l'aménagement du territoire⁵.

La publication du décret d'extension de l'EPF d'État au nord de l'Aisne pourrait intervenir avant l'été 2025⁶, tandis que la majorité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du sud du département ont à ce jour adhéré à l'EPFLO⁷. S'agissant de l'Oise, l'extension de l'EPFLO s'est également poursuivie de manière progressive, pour recouvrir le territoire départemental, à l'exception de trois EPCI⁸ (cf. carte n° 1).

Carte n° 1 : Évolution du périmètre d'intervention de l'EPFLO de 2007 à 2024



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'Établissement Public Foncier Local des territoires de l'Oise et de l'Aisne (EPFLO).

⁵ L'extension de l'EPF de Hauts-de-France au Nord de l'Aisne semblait notamment pertinente, compte tenu des actions entreprises dans le cadre du pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache (SAT).

⁶ La phase de consultation des collectivités concernées pour avis s'est terminée fin 2024.

⁷ Au 1^{er} janvier 2025, seule la communauté de communes du Canton de Charly-sur-Marne n'a pas adhéré.

⁸ Communautés de communes du Plateau picard, des Deux vallées et du Pays des sources.

La population couverte par l'EPFLO est ainsi passée de près de 700 000 habitants, fin 2018, à un peu plus d'un million, depuis le 1^{er} juin 2024 (*cf.* annexe n° 3).

Le périmètre de l'EPFL apparaît aujourd'hui globalement stabilisé⁹.

1.2 Un fonctionnement courant n'appelant pas d'observation

Les instances de gouvernance de l'EPFLO fonctionnent de manière régulière.

L'assemblée générale est constituée de représentants de chacun des collectivités et groupements membres et élit en son sein le conseil d'administration¹⁰. Le département de l'Oise et la région Hauts-de-France y sont représentés, sans toutefois disposer d'une position majoritaire, laissant le bloc communal au cœur de la gouvernance de l'EPFL¹¹. Le département de l'Aisne ne dispose pas, à ce jour, de siège dans les instances de l'établissement.

La présidence du conseil d'administration est toujours exercée par un représentant du département de l'Oise¹².

À la différence du règlement intérieur de l'assemblée générale, qui date de 2013¹³ et n'a pas été actualisé depuis, les statuts de l'EPFLO ont été régulièrement actualisés entre 2019 et 2024. Au cours de l'instruction, l'assemblée générale du 26 février 2025 a adopté une modification des statuts supprimant la condition devenue obsolète d'exercice de la compétence « Programme local d'habitat » pour adhérer à l'établissement. Toutefois, la chambre l'invite à compléter la liste des prérogatives de l'assemblée générale ~~en~~ pour y ajouter la fixation du produit annuel de la taxe spéciale d'équipement (TSE) à percevoir¹⁴. Une réflexion pourrait aussi être engagée sur l'avenir du bureau, qui n'a pas été réuni de longue date.

Le directeur de l'EPFLO a été nommé par le conseil d'administration en 2008. Assisté d'un directeur adjoint, il exerce les prérogatives liées à cette fonction (en particulier, ordonnateur, recrutement et gestion du personnel), et celles qui lui ont été déléguées par le conseil d'administration (droit de préemption et commande publique notamment). Ce fonctionnement n'appelle pas d'observations.

⁹ L'adhésion des derniers EPCI conduirait à une hausse de la population couverte de 85 000 habitants environ (130 communes supplémentaires).

¹⁰ 41 administrateurs en 2025, répartis en « collèges » selon leur strate démographique : département, région, EPCI de plus de 50 000 habitants, de 30 000 à 50 000 habitants, et de moins de 30 000 habitants, et trois collèges de communes, selon leur strate, fondus dans un unique collège depuis 2024.

¹¹ Cette répartition est conforme à l'article L. 324-2 du code de l'urbanisme.

¹² Deux présidents se sont succédé sur la période. Les statuts ne réservent pas spécifiquement la présidence à un représentant du département de l'Oise.

¹³ Son actualisation permettrait, par exemple, de mettre à jour le lieu de réunion des instances, toujours situé, sur ce document, au siège du « conseil général de l'Oise ».

¹⁴ Article L. 324-4 du code de l'urbanisme.

1.3 La prévention des risques de conflits d'intérêts doit être renforcée

Les textes en matière de prévention des conflits d'intérêts s'appliquant aux EPFL sont relativement limités¹⁵. À la suite des recommandations formulées par la chambre à l'issue de son précédent contrôle, l'EPFLO a mis en place, en 2018, un dispositif de déclaration sur l'honneur s'appuyant sur des termes assez larges, les administrateurs attestant « *n'être affecté[s] par aucun conflit d'intérêts dans le cadre des actions et opérations menées par l'établissement* ». L'EPFLO se montre actif dans la sollicitation de ces documents, sans toutefois parvenir à les recueillir en totalité¹⁶.

Il doit compléter ce dispositif en ciblant notamment les situations de ses administrateurs qui sont par ailleurs détenteurs d'un mandat au sein d'un office public de l'habitat (OPH)¹⁷.

Il a ainsi été constaté que certains de ses administrateurs disposent d'un siège dans les instances de ces structures, voire en assurent la présidence ou la vice-présidence. Or celles-ci peuvent bénéficier de portages fonciers avec application d'une minoration sur le prix de cession ou d'une facilité de paiement. Ce type de situations pourrait être assimilée à un potentiel conflit d'intérêts.

Dans ces conditions, la chambre recommande qu'un recensement de ces situations et l'organisation du dépôt systématique des élus concernés soient mis en œuvre. Ce dispositif devra figurer dans le règlement intérieur des instances, accompagné d'une mention déontologique rappelant aux administrateurs le risque d'engagement, dans une telle circonstance, de leur propre responsabilité et non de celle de l'établissement.

Recommandation n° 1 : mettre en place un dispositif de prévention du risque de conflits d'intérêts pour les administrateurs, en procédant notamment au recensement des mandats qu'ils détiennent dans des organismes tiers pouvant bénéficier de liens contractuels avec l'EPFL et en organisant leur dépôt lors des votes intéressant ces structures.

¹⁵ 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* ».

¹⁶ Il est constaté qu'au 1^{er} octobre 2024, quatre délégués titulaires et 23 suppléants siégeant à l'assemblée générale (un titulaire et 15 suppléants au conseil d'administration) n'avaient pas transmis leur attestation.

¹⁷ La situation des administrateurs prenant part aux votes concernant directement la commune ou l'EPCI dont ils sont élus a été écartée *a priori* du risque de conflit d'intérêts, au regard des récentes dispositions apportées à l'article L. 1111-6 du CGCT par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3Ds »).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de l'EPFLO s'engage à organiser des temps de sensibilisation et d'information sur ces questions en assemblée générale et en conseil d'administration. De plus, il indique qu'un « *dispositif déclaratif des situations dans lesquelles certains administrateurs pourraient se trouver en situation de conflit d'intérêts* » va être mis en place et suivi dans le temps. La chambre relève que sa recommandation n'est pas mise en œuvre s'agissant de la définition d'un cadre formel portant sur les départs.

1.4 Une organisation structurée, mais un contrôle interne à renforcer

1.4.1 La gestion des ressources humaines

L'organisation de l'EPFLO, structurée par pôles¹⁸, a peu évolué. Le personnel est recruté sous contrat de droit privé et relève du code du travail, en l'absence de convention collective. Les effectifs sont passés de 11 à 19 salariés¹⁹ entre 2019 et 2024, et présentent par ailleurs une importante stabilité²⁰.

L'EPFLO a mis en place, dès 2008, un règlement de gestion du personnel encadrant l'organisation du travail, le temps de travail et les rémunérations, sur la base d'une grille salariale qui y est annexée. Ce document a été soumis à l'approbation du conseil d'administration, pour la première fois en 2018, à la suite du précédent contrôle de la chambre. Le comité social et économique (CSE) a été mis en place tardivement, en décembre 2023²¹.

La gestion des ressources humaines, et notamment l'exercice par le directeur de ses prérogatives en matière de rémunération, n'appellent pas d'observation.

Enfin, les agents disposent d'une flotte de véhicules de service, dont le règlement d'utilisation n'a été formalisé que récemment, sans que soit pour autant prévue la mise en place d'un document de suivi permettant de vérifier leur utilisation à des fins strictement professionnelles. La chambre invite donc l'établissement à compléter son dispositif.

¹⁸ Les pôles « Foncier », « Juridique, marchés publics et travaux », « Prospective, outils et partenariats » et « Administration et comptabilité ». En 2024, le pôle « Maîtrise d'ouvrage » a été créé, pour séparer cette mission de la commande publique.

¹⁹ Composés à 68 % de cadres.

²⁰ L'ancienneté moyenne est de 6,2 années au 1^{er} décembre 2024.

²¹ Les effectifs avaient dépassé le seuil minimal réglementaire de 11 agents, dès 2020 (articles L. 2311-1 et suivants du code du travail).

1.4.2 La maîtrise des risques doit être renforcée pour les fonctions-support

1.4.2.1 L'importante centralisation de la chaîne comptable fragilise la continuité de l'activité

Des délégations de signature sont accordées par le directeur aux responsables des pôles, à l'exception du pôle Administration et comptabilité. Elles constituent un élément assurant la continuité de l'activité. Cependant, celles prévalant en matière d'engagement des dépenses²² ne sont, en pratique, jamais utilisées. Dans les faits, ces décisions restent mises en œuvre par le seul directeur.

De même, le fonctionnement comptable devrait évoluer afin de réduire la forte centralisation des tâches constatée aujourd'hui au niveau du directeur²³, ce qui le prive d'un premier niveau de contrôle et d'alerte qui serait pourtant souhaitable. En outre, très peu de fiches de procédure sont disponibles et mises à jour²⁴, ce qui accentue les fragilités de cette organisation. Aussi la chambre invite-t-elle la direction de l'EPFLO à redéfinir les missions du poste de responsable administratif et financier, afin d'assurer une répartition plus adéquate des tâches et permettre au directeur de se concentrer sur les sujets stratégiques en matière financière. Le poste étant en cours d'attribution, le moment est particulièrement adapté pour y procéder.

1.4.2.2 La sécurité des process comptables et des données n'est pas suffisamment assurée

Dans un contexte de pratiques frauduleuses croissantes à l'encontre des entités publiques et privées, l'absence d'un dispositif de contrôle interne comptable apparaît préjudiciable. Le comptable public appelle chaque année la vigilance de l'EPFLO sur le risque de fraude concernant notamment la saisie et le contrôle des coordonnées bancaires des tiers destinataires de paiements. Des anomalies ont été relevées, concernant les références bancaires utilisées ou des erreurs de liquidation. Bien que le taux d'erreur soit faible, ces anomalies révèlent l'absence d'un contrôle suffisant pour se prémunir du risque de fraude ou d'erreurs pouvant occasionner un préjudice financier à l'établissement.

De même, le partage des responsabilités en matière de gestion des systèmes d'information est insuffisamment défini. Celles-ci relèvent du directeur, de plusieurs responsables de pôle et d'un prestataire privé. Si la mise à jour des dispositifs de protection du réseau est externalisée à ce dernier, aucun audit de sécurité²⁵ n'a été réalisé. De plus, l'EPFLO tarde à se doter d'une charte informatique et ne devrait en être pourvu qu'en 2025.

²² Dans la limite d'un plafond de 40 000 €.

²³ Notamment, contrôle des factures, de la liquidation, suivi hebdomadaire de l'exécution budgétaire.

²⁴ L'EPFLO n'a produit que deux fiches de procédure pour l'écriture comptable des minorations et des ventes à paiement différé, précisant par ailleurs que celles-ci sont anciennes.

²⁵ Par exemple, sous la forme d'un test d'hameçonnage qui permettrait de s'assurer de la vigilance des utilisateurs, et leur faire un rappel des consignes de sécurité en la matière.

Dans ces conditions, la chambre lui recommande de réaliser une cartographie des risques pesant sur toutes ses fonctions support et processus, notamment comptables, afin de définir des mesures de prévention, sous la forme par exemple d'un guide de procédures. Des contrôles devront être réalisés et consignés. La mise en place d'un tel dispositif devra faire partie des priorités assignées au prochain responsable administratif et financier.

Recommandation n° 2 : mettre en place un dispositif de contrôle interne basé sur un recensement des risques par process, afin de prévenir notamment le risque de fraude.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de l'EPFLO indique que la mise en place d'un règlement budgétaire et financier et d'un guide des process couplé à un contrôle de gestion constitueront des priorités assignées à la nouvelle responsable administrative et financière.

1.4.2.3 La commande publique

En matière de contrôle, la fonction achats²⁶ fait l'objet d'un suivi rigoureux par le pôle juridique, qui en est chargé. Ce constat s'inscrit dans un contexte d'augmentation significative du volume des achats (hors acquisitions foncières et frais associés), passés de 0,8 M€ en 2019 à près de 4 M€ en 2022 (3 M€ en 2023). La procédure interne en matière d'achats est régulièrement actualisée par le conseil d'administration. La séparation récente des missions liées aux achats de celles liées à la mise en œuvre et au suivi des travaux constitue une bonne pratique, notamment en matière de probité.

L'EPFLO n'a cependant pas mis en place une charte de déontologie à l'attention de ses agents, seule une brève mention étant intégrée au règlement de gestion du personnel²⁷. Une telle charte pourrait être élaborée et annexée aux contrats de travail.

²⁶ Pour rappel, l'EPFLO est un pouvoir adjudicateur soumis au code de la commande publique. De nombreux tableaux de bord sont mis en place : computation des seuils, vérification du respect des seuils minimum et maximum des accords-cadres, suivi des dépenses réalisées par marchés. Un suivi par segments d'achat a été mis en place en 2019 et étendu progressivement afin que puissent être mises en adéquation les procédures d'achat et le volume des besoins. Plusieurs marchés à bons de commandes et accords-cadres ont été mis en place, notamment pour les marchés de service.

²⁷ Article 1.4 « *Conflit d'intérêts : Lorsque l'agent possède des intérêts personnels dans une entreprise en relation avec l'Établissement, ce dernier doit en informer obligatoirement la direction* ». La « charte de savoir-être », en cours de formalisation, ne répond pas au besoin.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'EPFLO, établissement public foncier local, a vu le nombre de ses adhérents, principalement des intercommunalités, augmenter de manière significative depuis 2019, s'étendant en particulier au sud de l'Aisne. Le sujet de la répartition de la couverture du territoire régional entre l'EPFLO et l'EPF de Hauts-de-France, source de tensions passées, est désormais clos.

Le fonctionnement de ses instances de gouvernance n'appelle pas d'observations et ses services sont globalement bien structurés.

Toutefois, certains risques apparaissent insuffisamment circonscrits.

En premier lieu, l'attention de l'EPFLO est appelée sur la nécessité de renforcer son dispositif de prévention des conflits d'intérêts, notamment dans les situations où ses administrateurs ont également des responsabilités au sein d'organismes tiers amenés à bénéficier de ses portages fonciers et de minorations foncières.

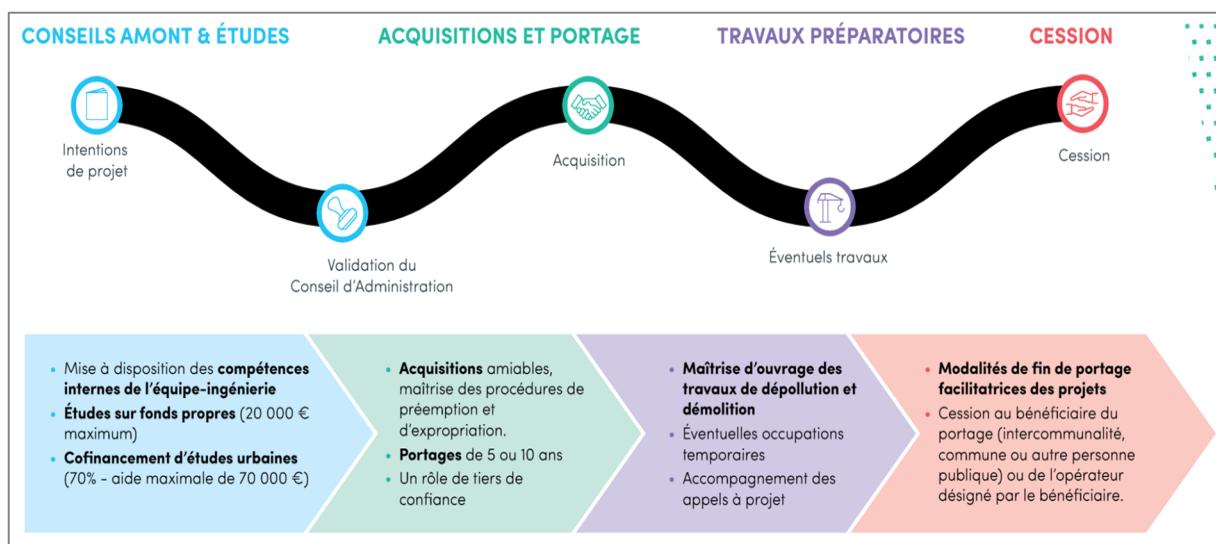
En second lieu, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne, s'appuyant sur une cartographie des risques intéressant les fonctions-support, serait souhaitable afin de prévenir notamment le risque de fraude.

2 UNE ACTIVITÉ DYNAMIQUE

2.1 L'offre de service

L'EPFLO assure principalement une mission de portage foncier pour le compte de ses adhérents, de l'accompagnement amont à la sortie du bien concerné du stock foncier (*cf. schéma n° 1*). Ses PPI successifs encadrent son activité sur une durée de cinq ans²⁸, en définissant, *via* des clauses générales de portage, les modalités précises de son intervention.

Schéma n° 1 : Parcours d'un projet



Source : chambre régionale des comptes, à partir du site internet de l'EPFLO.

2.1.1 Une participation active à la mise en réseau des acteurs et des connaissances

L'EPFLO a mis en place un nombre important de partenariats avec les acteurs de l'aménagement du territoire de son périmètre géographique²⁹ avec la double volonté de faire connaître son action et de mieux appréhender l'activité de ses partenaires, dans une logique d'amélioration continue de la qualité de l'ingénierie apportée à ses membres.

²⁸ 2019-2023, puis 2024-2028 pour la période contrôlée.

²⁹ Par exemple, CAUE de l'Oise et de l'Aisne, Agence d'urbanisme Oise-les-Vallées, Architectes des bâtiments de France, SAFER, ADEME, CERDD, etc.

Il travaille régulièrement avec les services de l'État, de la région³⁰, des départements de l'Oise et de l'Aisne, et avec l'association nationale des EPFL³¹. Il met notamment à profit ces partenariats et ce positionnement, dans le cadre des actions liées au développement durable. Ainsi, dès septembre 2020, il s'est montré moteur de l'initiative « ZAN Oise », qui portait sur les enjeux de sobriété foncière. De même, il envisage aujourd'hui de densifier son réseau en y associant les intervenants les plus concernés en matière environnementale (agences de l'eau, agence régionale de la biodiversité, conservatoire d'espaces naturels, etc.).

Sur ce sujet, mais aussi plus largement au regard de la convergence de leurs objectifs et des questions qui touchent leurs périmètres d'intervention, la chambre invite l'EPFLO à approfondir, à court terme, la dynamique de dialogue initiée récemment avec l'EPF de Hauts-de-France et à mettre en place des échanges de bonnes pratiques. Une réunion a ainsi été organisée à l'initiative de l'EPFLO en avril 2025.

2.1.2 L'accompagnement amont des adhérents

L'EPFLO assure d'abord, de façon continue, une mission générale de conseil et d'accompagnement de ses membres.

Cette mission, qui mobilise essentiellement ses capacités d'ingénierie, repose sur des négociateurs fonciers, qui jouent le rôle de référents pour les sujets et opérations du périmètre géographique (par ensemble d'EPCI) qui leur sont individuellement assignés³². Prioritaire pour l'EPFLO, elle relève de deux des trois orientations générales de l'actuel PPI :

- au titre de l'orientation « *stratégies foncières* », l'établissement peut appuyer ses membres en matière d'observation foncière, les aider dans leurs démarches de planification spatiale, ou encore organiser des temps d'échanges avec les élus ou services³³, le tout gratuitement ;
- l'orientation « *accompagnement de projets* » s'inscrit davantage dans une logique pré-opérationnelle et se concrétise notamment par le cofinancement d'études urbaines ou de programmation³⁴, pour affiner la définition d'une opération. D'autres études, de dimension plus modeste (diagnostic bâtiementaire, etc.), peuvent aussi être réalisées³⁵. Enfin, l'EPFLO peut conclure des conventions de veille foncière, afin d'anticiper les préemptions³⁶.

³⁰ Participation aux réunions SRADDET ; convention tripartite sur le foncier économique (EPFLO, EPF de Hauts-de-France, Région) ; contribution technique et financière à la base d'occupation du sol OCS2D.

³¹ Participation aux « Assises du foncier », manifestations auxquelles participent EPFL et EPF d'État.

³² À la différence d'autres EPF qui ont pu spécialiser leurs collaborateurs selon les étapes d'un projet, ou créer une équipe spécialisée dans le conseil, comme l'EPF de Hauts-de-France.

³³ À titre d'exemple, les « petits-déjeuners du foncier », dont la quatrième édition organisée en mars 2024 a porté sur le droit de préemption urbain (DPU).

³⁴ À hauteur de 70 % du coût HT, dans la limite de 70 000 €. De telles études sont réalisées dans le cas de friches, afin de définir avec précision les contraintes du site et le juste prix en cas de future acquisition. Elles ne sont pas intégrées au prix de revient.

³⁵ Dans la limite de 20 000 €. Elles sont intégrées au prix de revient, en cas de portage foncier, et non refacturées à l'adhérent dans le cas contraire.

³⁶ D'une durée de trois ans, elles sont aujourd'hui peu nombreuses (moins d'une dizaine).

2.1.3 Les acquisitions

2.1.3.1 L'acquisition, étape constitutive d'un portage foncier

L'acquisition d'une parcelle constitue une étape fondamentale, car elle matérialise la mise en place d'un portage foncier. L'établissement a mis en place une procédure structurée permettant d'assurer la traçabilité et la régularité des opérations (*cf. annexe n° 4*).

Le comité d'engagement³⁷, constitué en 2021, assure le pré-arbitrage des projets adressés par les adhérents. Cette instance, dont toutes les décisions donnent lieu à un compte-rendu, permet de s'assurer de la conformité du projet aux clauses de portage.

En cas de validation par ce comité³⁸, le conseil d'administration est invité à se prononcer, par délibération, sur la signature de la convention de portage avec le bénéficiaire³⁹. La commune accueillant l'opération doit nécessairement valider l'opération. La convention précise les éléments structurants, en particulier l'objectif poursuivi, le périmètre d'intervention, le plafond d'engagement financier de l'EPFLO ou encore la durée maximale de son intervention⁴⁰. Elle engage le bénéficiaire au rachat, à l'échéance du portage, ce qui sécurise l'EPFL sur le plan financier.

L'établissement a dérogé à une seule reprise à ce principe, dans le cadre d'une opération spécifique de compensation agricole⁴¹ portée avec la communauté de communes des Pays d'Oise et d'Halatte. En l'absence de clause engageant l'EPCI à racheter le foncier en fin de portage, l'EPFLO se retrouve engagé « sur fonds propres » à hauteur de 2,4 M€.

Au-delà des conventions de portage, son intervention peut également revêtir la forme de programmes d'action foncière (PAF) qui regroupent l'ensemble des projets d'intérêt communautaire à l'échelle d'un EPCI⁴². En dépit de l'objectif donné par le PPI, qui définissait les PAF comme le cadre privilégié de l'intervention de l'EPFLO, un nombre très limité de ceux-ci a été signé, en raison principalement de la lourdeur de l'outil. L'objectif de disposer d'un document territorialisé stratégique à l'échelle de chaque EPCI restant pertinent, l'EPFLO pourrait utilement s'inspirer des volets territoriaux mis en œuvre par l'EPF de Hauts-de-France, dont le fonctionnement est plus souple.

³⁷ Composé du directeur, de son adjoint, du négociateur foncier responsable du dossier, et éventuellement du responsable du pôle Juridique.

³⁸ Depuis 2021, sur 255 nouvelles opérations présentées devant le comité d'engagement, 75 % ont reçu un avis favorable (dont 62 % sans réserve) et seulement 13 % à un avis défavorable. Le solde relève essentiellement de l'absence de décisions, notamment lorsque le dossier doit être représenté ultérieurement.

³⁹ Dans de rares situations, il peut s'agir de co-portage avec plusieurs bénéficiaires.

⁴⁰ Cinq ans par défaut, mais pouvant être portée à dix ans au regard de la complexité connue de l'opération.

⁴¹ Cette compensation consiste à maintenir ou rétablir le potentiel économique agricole de terrains, en contrepartie de la consommation foncière induite par d'autres zones d'activité, industrielles ou commerciales.

⁴² Ils font ainsi office de conventions opérationnelles multisites.

2.1.3.2 Les modalités d'acquisition

L'EPFLO acquiert très majoritairement les biens à l'amiable (82 % des 234 acquisitions intervenues dans le cadre du PPI 2019-2023), le solde se décomposant entre les préemptions⁴³ (15,5 %) et les expropriations (seulement 2,5 %).

De 2019 à 2023, le nombre d'actes d'acquisitions signés est en moyenne de 47 par an, pour un prix d'acquisition moyen, hors frais, de 0,26 M€ (cf. tableau n° 1). Le nombre d'acquisitions diminue de manière continue (- 43 %), en lien avec le cycle inhérent à un PPI.

Tableau n° 1 : Acquisitions (actes signés, montant, prix moyen), 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Moyenne
Nombre d'actes signés	67	50	40	39	38	234	46,8
Total HT (Hors frais d'acquisition)	12 410 198	15 521 814	10 482 593	9 895 703	11 538 832	59 849 140	11 969 828
Prix moyen HT (Hors frais d'acquisition)	185 227	310 436	262 065	253 736	303 653	1 315 117	263 023

Source : chambre régionale des comptes, à partir des éléments transmis par l'EPFLO.

La détermination du prix d'acquisition est encadrée par les textes, qui prévoient notamment l'intervention du service du Domaine, sous la forme d'un avis⁴⁴, dans certaines situations obligatoires⁴⁵. Les règles internes de l'établissement, formalisées dans les clauses de portage, complètent ce dispositif. À cet égard, dans les situations où l'avis du service du Domaine n'est pas prévu, l'EPFLO s'appuie sur les mêmes méthodes d'évaluation⁴⁶, le cas échéant en les croisant.

En cas d'avis du service du Domaine, les clauses de portage autorisent à réaliser l'acquisition dans la limite de l'estimation, en y appliquant une marge maximum de 10 %, l'intervention du juge étant requise au-delà⁴⁷. Elles autorisent également à déroger à ces règles, sur le fondement d'une délibération dûment motivée du bénéficiaire, et sous réserve de l'approbation du conseil d'administration.

Sur 95 acquisitions réalisées entre janvier 2023 et mi-novembre 2024, 81 ont fait l'objet d'un avis du service du Domaine, dont trois ont été réalisées en utilisant la marge de 10 % autorisée par les clauses de portage, et quatre, la dérogation précitée.

⁴³ Le droit de préemption est instauré par une commune ou un EPCI à fiscalité propre *via* ses documents d'urbanisme. L'organe délibérant ou l'exécutif, selon les cas, peut le déléguer à l'EPFLO pour un bien donné. Le directeur dispose d'une délégation du conseil d'administration en la matière, dans la limite du montant de l'estimation du service du Domaine.

⁴⁴ L'EPFLO saisit le service du Domaine pour toutes ses opérations.

⁴⁵ En particulier, toute acquisition amiable ou sur préemption égale ou supérieure à 180 000 € HT.

⁴⁶ La charte du service du Domaine définit les méthodes suivantes : méthode par comparaison (la plus usuelle), méthode du compte à rebours (que pourrait utiliser un promoteur), méthode de la récupération foncière (cf. friches, le coût de démolition/dépollution est déduit), méthode par capitalisation (en fonction du revenu que le bien produit ou peut produire).

⁴⁷ La plupart des avis du service du Domaine prévoient déjà une telle marge, l'EPFLO a indiqué se limiter, dans ce cas, à l'estimation maximale dudit service.

La chambre constate la régularité des procédures suivies, à l'exception de la dérogation appliquée, en l'absence de toute délibération dûment motivée, au prix d'acquisition d'un bien d'un particulier, en décembre 2021, à Margny-lès-Compiègne, supérieur de près de 21 % à l'estimation du service du Domaine.

2.1.4 La gestion des biens pendant le portage foncier

2.1.4.1 Une politique de gestion du patrimoine en cours d'évolution

À la différence d'autres EPF, l'EPFLO a fait le choix, par principe, de déléguer la gestion des biens acquis au bénéficiaire du portage foncier.

Le bénéficiaire est ainsi subrogé dans tous les droits et obligations à l'EPFLO⁴⁸ et il devient pleinement responsable de l'entretien, du gardiennage et des frais attenants (taxes foncières, assurances). Une telle délégation de la gestion présente l'intérêt de limiter les ressources humaines dévolues à ces questions, et de responsabiliser les bénéficiaires, tout en permettant une « gestion de proximité » du bien. Cependant, elle n'est pas toujours possible, notamment en cas d'aménagements et travaux réalisés sous la responsabilité de l'EPFLO.

Une évolution de ce schéma est toutefois en cours. Certaines situations complexes (par exemple en cas de présence de « marchands de sommeil ») commandent en effet à l'EPFLO de conserver la gestion en direct. Par ailleurs, l'augmentation attendue des portages faisant l'objet de travaux, comme en matière de friches, conduira l'établissement à gérer directement davantage de biens pendant les portages fonciers.

2.1.4.2 Une montée en puissance prononcée en matière de réalisation de travaux

La période de contrôle se caractérise par une augmentation notable des travaux réalisés par l'EPFLO comme maître d'ouvrage (+ 422 % entre 2019 et 2023, avec un montant maximum de 3,4 M€ en 2022, cf. tableau n° 2).

Tableau n° 2 : Montant des travaux de proto-aménagement HT (2019-2023)

En € HT	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Travaux	464 796	783 315	1 811 175	3 359 421	2 426 241	+ 422 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs.

⁴⁸ Frais supportés par l'EPFLO en qualité de propriétaire, puis refacturés au bénéficiaire du portage.

Ces travaux, dits de « proto-aménagement »⁴⁹, recouvrent essentiellement des travaux, et études attenantes, de déconstruction, désamiantage, dépollution. Le conseil d'administration doit valider tous travaux structurants⁵⁰. Selon la nature de l'opération, ils sont intégrés intégralement au prix de revient ou font l'objet de différentes minorations.

Cette hausse conséquente s'explique, en particulier, par l'action résolue de l'EPFLO en faveur du recyclage foncier, en lien avec l'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN). Celle-ci est encore renforcée par la mise en place de financements fléchés comme le Fonds friches⁵¹. Au total, l'établissement a bénéficié de ce fonds pour dix opérations d'un montant total de 9,7 M€, dont 3,5 M€ déjà perçus et 6,3 M€ restant à percevoir d'ici 2027. Ces subventions peuvent se doubler de l'application d'une minoration foncière, mise en place depuis 2019 spécifiquement sur les friches.

Face à une telle évolution, l'EPFL a renforcé la structuration du suivi des travaux en créant, en 2024, aux côtés du comité d'engagement, une instance chargée des arbitrages techniques en matière de travaux, le comité Travaux⁵².

2.1.5 La cession des biens en fin de portage

La cession d'un bien, à la demande du bénéficiaire, met un terme au portage foncier.

2.1.5.1 Le cas général : la cession au bénéficiaire du portage

Une convention de cession détermine les principales modalités de clôture du portage foncier, notamment le prix de cession et l'identité du bénéficiaire, qui peut ne pas être la collectivité engagée initialement au rachat, mais un opérateur désigné par ses soins. Depuis 2019, il peut s'agir de tout tiers privé⁵³.

⁴⁹ Les clauses générales de portage de l'actuel PPI intègrent désormais un article consacré aux travaux de proto-aménagement.

⁵⁰ Il est rare que les conventions initiales de portage foncier précisent le coût des travaux. Généralement, en cas d'anticipation de travaux, une enveloppe est fléchée pour des études, le montant des travaux étant précisé postérieurement par voie d'avenant. En revanche, des travaux mineurs urgents peuvent être engagés sans décision préalable du conseil d'administration.

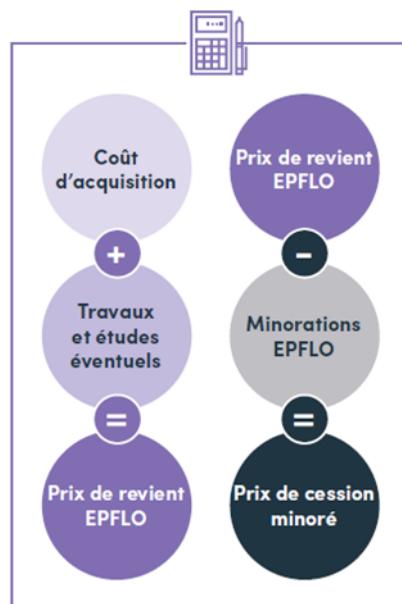
⁵¹ Articulé autour d'appels à projets successifs depuis 2020, dans le cadre du Plan de relance, portés par les services déconcentrés de l'État et l'ADEME, et depuis 2023, par le Fonds vert.

⁵² Il réunit la direction et le pôle Maîtrise d'ouvrage, et fait l'objet de comptes-rendus systématiques.

⁵³ Auparavant, seuls les bailleurs sociaux y étaient éligibles. Ces cessions à des tiers privés représentent moins de 20 % des cessions de la période 2019-2023.

La définition du prix de cession est doublement encadrée : par l'avis du service du Domaine⁵⁴, et par les clauses générales de portage. Pour le déterminer, l'EPFLO se fonde sur le prix de revient (valeur d'acquisition, frais de notaire, frais d'études et de travaux pris en charge dans le cadre du proto-aménagement), et il en soustrait les éventuelles subventions ou autres recettes perçues. Des frais d'ingénierie sont appliqués, à hauteur de 3,5 % du prix de revient, afin de facturer le temps que ses équipes ont consacré à l'opération. Au-delà de cinq ans de portage, des frais d'actualisation sont également imputés, pour accélérer la rotation du stock (*cf. schéma n° 2*). La recette provenant des frais d'ingénierie et d'actualisation a été multipliée par dix entre le début (47 807 €) et la fin (497 000 €) du PPI 2019-2023.

Schéma n° 2 : Schéma de définition du prix de cession d'un bien porté par l'EPFLO



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

La vente du bien au bénéficiaire désigné se matérialise juridiquement par un acte notarié, et comptablement, par la sortie du bien du stock de l'EPFLO. Entre 2019 et 2023, l'EPF a réalisé 131 cessions, la dynamique s'accélérant à compter de 2021 (*cf. tableau n° 3*). Le volume des cessions est passé de moins d'1 M€ en 2019 à plus de 11 M€ en 2023 (12,2 M€ en 2022). Le prix moyen, après application des frais internes et des éventuelles minorations, augmente, lui aussi, de manière continue (+ 342 % entre 2019 et 2023).

⁵⁴ Conformément à l'article L. 3221-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Tableau n° 3 : Cessions (actes signés, montant, prix moyen), 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Moyenne
Nombre d'actes signés	11	16	38	37	29	131	26,2
Montant HT	957 513	3 987 842	7 743 073	12 232 842	11 148 184	36 069 456	7 213 891
Prix moyen HT	87 047	249 240	203 765	330 617	384 420	275 339	251 018

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

2.1.5.2 L'attribution de minorations foncières

La minoration foncière est un dispositif consistant en la prise en charge partielle du coût de revient d'une opération par un EPFL, afin de faciliter sa réalisation.

L'octroi de ces minorations est une pratique fréquente, mais non systématique, selon les marges de manœuvre financières des EPF. En 2019, l'EPFLO les a mises en place, en prévoyant une enveloppe globale de 15 M€ sur la durée du PPI. Une quarantaine d'opérations en ont bénéficié (*cf. tableau n° 4*), toujours sur demande motivée du bénéficiaire. Plusieurs dispositifs existent sur les différents PPI⁵⁵.

Tableau n° 4 : Nombre de cessions ayant bénéficié d'une minoration foncière (2019-2023)

2019	2020	2021	2022	2023	Total général
2	2	13	11	12	40

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

Leur octroi ne doit pas conduire à améliorer le bilan financier d'une opération (« effet d'aubaine »), mais uniquement à permettre son équilibre. Les clauses de portage définissent précisément les règles d'éligibilité et les modalités de calcul : les bénéficiaires n'ont pas la possibilité de les négocier. Les minorations accordées sont plafonnées à 50 % du prix de revient et validées préalablement par le comité d'engagement, avant présentation au conseil d'administration.

2.1.5.3 Les dispositifs spécifiques de sortie du stock foncier

D'autres dispositifs de sortie du stock foncier sont proposés par l'EPFLO et permettent d'apporter une autre forme d'accompagnement aux bénéficiaires.

⁵⁵ « Soutien au logement locatif social et à l'accession aidée », « recyclage foncier et action sur les friches », « valorisation du patrimoine bâti », « projets dans les périmètres ORT (action cœur de ville, petites villes de demain) ». Le PPI 2024-2028 a ajouté l'axe « Réhabilitation pour l'habitat ».

D'abord, et à titre exceptionnel, un paiement en cinq annuités peut leur être proposé⁵⁶. De même, certains projets peuvent bénéficier d'un dispositif de vente à paiement différé de 10 à 20 ans, qui a succédé au bail emphytéotique de la même durée⁵⁷. Enfin, des dispositifs plus longs sont aussi proposés, mais réservés aux programmes de création de logements à vocation sociale. Tel est le cas, principalement, du « bail à construction inversé »⁵⁸. Dans ce cas, la pleine propriété ne revient au preneur qu'à la fin du bail. Ces différentes modalités engagent la trésorerie de l'EPFLO sur le long terme.

Le nombre de baux emphytéotiques diminue depuis 2019, les bénéficiaires privilégiant désormais les minorations foncières, étant rappelé le caractère non cumulable des deux dispositifs (*cf.* tableau n° 5). Au 31 décembre 2023, la part des baux emphytéotiques dans le stock foncier est néanmoins stable par rapport au début de période, à 30 %.

Tableau n° 5 : Évolution du nombre de baux emphytéotiques

Stocks au 31/12/2018	2019	2020	2021	2022	2023	Stocks au 31/12/2023
68	4	5	4	2	1	84
21 884 808	779 496	1 426 251	1 614 892	986 272	368 347	27 060 066

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

2.2 Une montée en puissance de l'activité

Un outil dont l'action est reconnue

Le nombre croissant d'adhérents depuis 2019 constitue un premier indicateur de satisfaction.

Afin de mesurer le degré de satisfaction des membres de l'EPFL, la chambre a proposé un court sondage aux 157 adhérents concernés par un portage foncier depuis 2019⁵⁹. Elle a bénéficié d'un taux de retour de 30 %.

L'appréciation générale, communes et EPCI de l'Oise et de l'Aisne confondus, est très positive, à près de 90 %. Les moyens humains mis à disposition par l'EPFLO et sa capacité à communiquer et rendre compte sont jugés satisfaisants (97,8 %).

Les commentaires reçus citent à plusieurs reprises le rôle « *indispensable* » de cet établissement dans la mise en œuvre des projets, et la pertinence, l'efficacité et le professionnalisme des collaborateurs, rejoignant l'appréciation portée par les partenaires institutionnels rencontrés.

⁵⁶ Cette facilité de paiement est la seule qui peut se cumuler avec l'octroi d'une minoration foncière.

⁵⁷ Cette forme de bail impliquait un rachat en fin de période. Les deux sont limités aux seuls projets portant sur le commerce de proximité et la création de maisons de santé ou de maisons d'assistantes maternelles.

⁵⁸ Le PPI précédent consentait à la signature de baux emphytéotiques d'une durée maximale de 60 années, pendant laquelle le preneur versait annuellement une redevance et procédait au rachat à l'issue du bail. Le « bail à construction inversé » du nouveau PPI prévoit le versement d'une fraction acquisitive annuelle équivalente à 1/60^{ème} du prix, et une redevance identique à la période précédente. Aucun bail de ce type n'a été signé pour l'instant.

⁵⁹ 133 communes et 24 intercommunalités.

2.2.1 Le programme pluriannuel d'intervention signe une montée en puissance de l'outil foncier

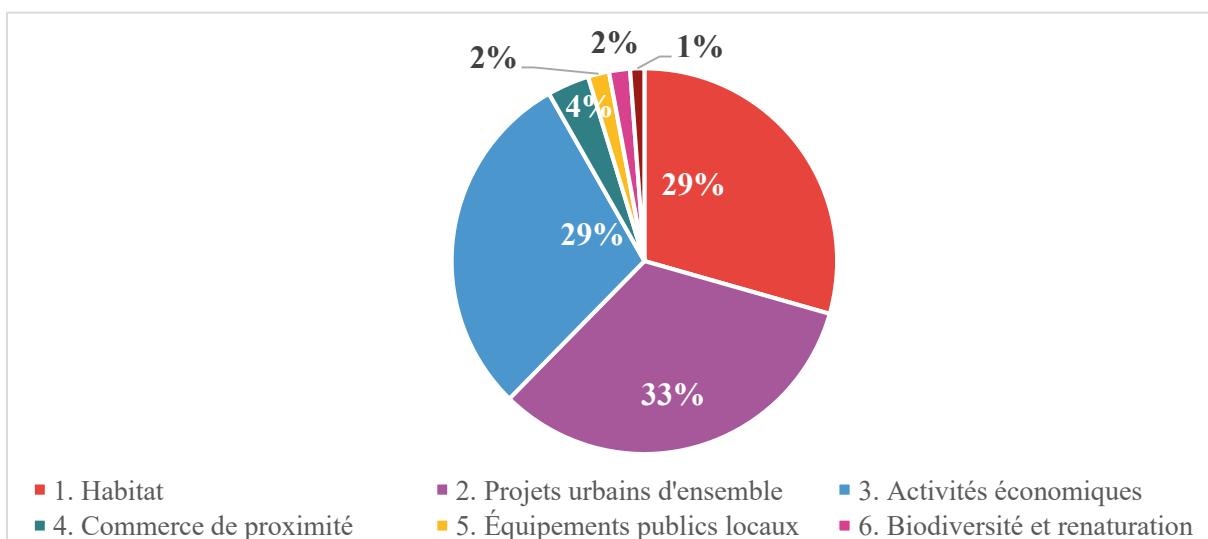
L'article L. 324-2-2 du code de l'urbanisme demande aux EPFL d'établir un programme pluriannuel d'intervention (PPI) planifiant leur action et définissant les modalités d'intervention et moyens à mettre en œuvre. Ce PPI doit tenir compte des priorités et objectifs fixés par les documents d'urbanisme et les PLH du bassin d'intervention.

L'EPFLO a fait le choix d'élaborer des programmes quinquennaux, structurés selon des axes thématiques.

2.2.1.1 Le bilan satisfaisant du PPI 2019-2023

Issu d'une large concertation, le PPI 2019-2023 marque une amplification de l'action de l'EPFLO, avec un volume global d'intervention initialement plafonné à 100 M€ (+ 43 %)⁶⁰. Il était initialement ventilé entre 85 M€ consacrés à sept axes thématiques⁶¹ (cf. graphique n°1), et 15 M€ dévolus au fonds de minoration foncière nouvellement créé.

Graphique n° 1 : Répartition des autorisations d'engagement par axes du PPI 2019-2023



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

⁶⁰ Le plafond initial du PPI 2014-2018 était de 51 M€, relevé à 70 M€. Il avait été engagé en fin de période à hauteur de 97 % et dépensé à 58 %.

⁶¹ L'habitat, les projets urbains d'ensemble, le développement de l'activité économique, le soutien au commerce de proximité, le développement des maisons de santé et d'assistantes maternelles, la préservation des espaces naturels et agricoles, la préparation à l'action foncière par le cofinancement d'études.

Le budget du PPI a connu deux révisions significatives, ce qui souligne la capacité de l'EPFLO à adapter son document stratégique à ses capacités. Fort du niveau d'engagement atteint et du décalage calendaire important entre l'engagement d'une dépense et sa réalisation, l'établissement a validé, en 2021⁶², le principe de la dissociation du suivi des engagements et des dépenses. Le plafond d'engagement de chacun des axes thématiques a été relevé de 30 % (hors minorations foncières), pour atteindre un volume global de 125,5 M€⁶³. Le plafond d'engagement a été de nouveau réévalué à 142,5 M€ (150 % du plafond de dépenses (*cf.* annexe n°5) en 2023, pour les mêmes raisons⁶⁴.

In fine, le bilan du programme 2019-2023 présente un taux d'exécution satisfaisant, avec près de 95 % de l'enveloppe engagée et 84 % dépensée, dans une période marquée par la crise sanitaire (*cf.* annexe n°6). Les axes d'intervention présentent toutefois des niveaux d'exécution disparates, avec notamment un taux relativement faible en matière de développement de l'activité économique⁶⁵, qui peut s'expliquer par la limitation des projets réalisés en extension urbaine⁶⁶.

Le fonds de minoration foncière présente un bilan nuancé, avec seulement 63 % de l'enveloppe engagée et 34 % dépensée. Une prédominance des minorations pour le recyclage foncier des friches (41 %) et pour le soutien au logement aidé (36 %) est constatée. Seules 40 cessions sur les 119 éligibles entre 2019 et 2023 ont bénéficié d'une minoration (34 % des dossiers, 49 % du volume financier). Cette faiblesse montre une acculturation progressive des membres au dispositif qui a bénéficié de la montée en puissance des opérations de recyclage foncier en seconde partie de période⁶⁷ (*cf.* graphique n° 2). En 2023, près d'une cession sur deux en était bénéficiaire (annexe n°7).

⁶² En décembre 2021, 91 % de l'enveloppe globale était engagée, et 48 % dépensée.

⁶³ Le plafond initial de 85 M€ est alors devenu un plafond de dépense.

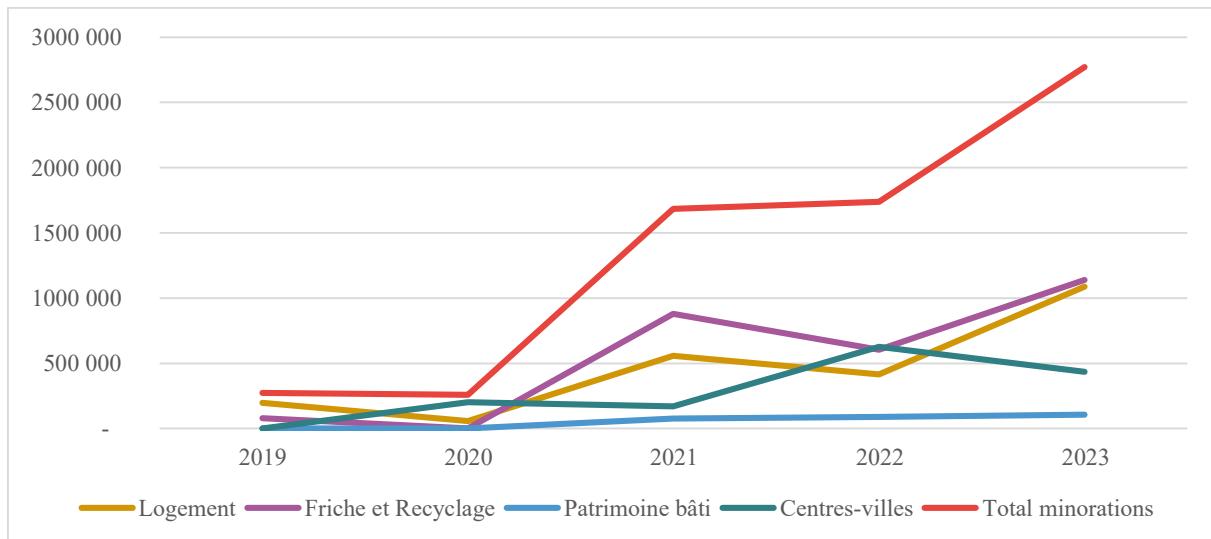
⁶⁴ En 2023, 96 % du nouveau plafond d'engagement était engagé, pour 72 % dépensé.

⁶⁵ Le taux d'exécution de l'enveloppe prévue en matière de cofinancement d'études est également très faible, mais cet axe était doté de moyens financiers peu élevés.

⁶⁶ Seules six opérations (5 %) du PPI 2019-2023 ont été réalisées hors enveloppe urbaine.

⁶⁷ Les minorations foncières étant par ailleurs cumulables avec le fonds friches.

Graphique n° 2 : Minorations attribuées par année et par dispositif thématique (2019-2023)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

S’agissant du volet recettes, la réalisation du plan de financement prévisionnel a dépassé les prévisions initiales⁶⁸, le fonds de roulement ayant même été reconstitué pour 3,6 M€ (hors emprunt de 10 M€).

La période 2019-2023 se caractérise par une hausse substantielle du stock foncier (+ 42 %⁶⁹). Hors baux emphytéotiques, son âge moyen est de trois ans, fin 2023⁷⁰, ce qui apparaît satisfaisant pour remobiliser des moyens financiers sur de nouveaux portages. Toutefois, sa répartition entre les adhérents montre des disparités : cinq EPCI⁷¹ en concentrent 74 %, fin 2023. Le niveau d’acquisitions par habitant suit le niveau de fiscalité perçue dans l’EPCI, soulignant le caractère globalement redistributif mis en œuvre⁷².

⁶⁸ Le budget prévisionnel prévoyait des recettes de cessions foncières et de fiscalité de 35 M€ chacune, le recours à l'emprunt pour 5 M€, et une mobilisation de la trésorerie pour 29 M€. Ont été constatées, dans les faits, 48,3 M€ de recettes de cessions foncières et 45,6 M€ de recettes fiscales, ainsi qu'un emprunt de 10 M€.

⁶⁹ 62,8 M€ au 1^{er} janvier 2019 (40,9 M€ hors baux emphytéotiques) et 89,1 M€ fin 2023 (62 M€ hors baux emphytéotiques) – cf. annexe n°8.

⁷⁰ Il était de 3,5 années fin 2020.

⁷¹ GrandSoissons Agglomération (22,2 %), Creil Sud Oise (17 %), Pays d’Oise et d’Halatte (14,8 %), Région de Compiègne et de la Basse automne (11,7 %) et Beauvaisis (7,4 %). Hors baux emphytéotiques.

⁷² Ont été exclues de ce comparatif les EPCI dont l’adhésion à l’EPFLO est trop récente pour que leur stock soit significatif. La communauté de communes de l’Aire cantilienne y figure cependant, au titre des acquisitions réalisées avant son adhésion pour ses communes déjà adhérentes.

2.2.1.2 Le PPI 2024-2028 amplifie encore le champ d'action de l'EPFLO

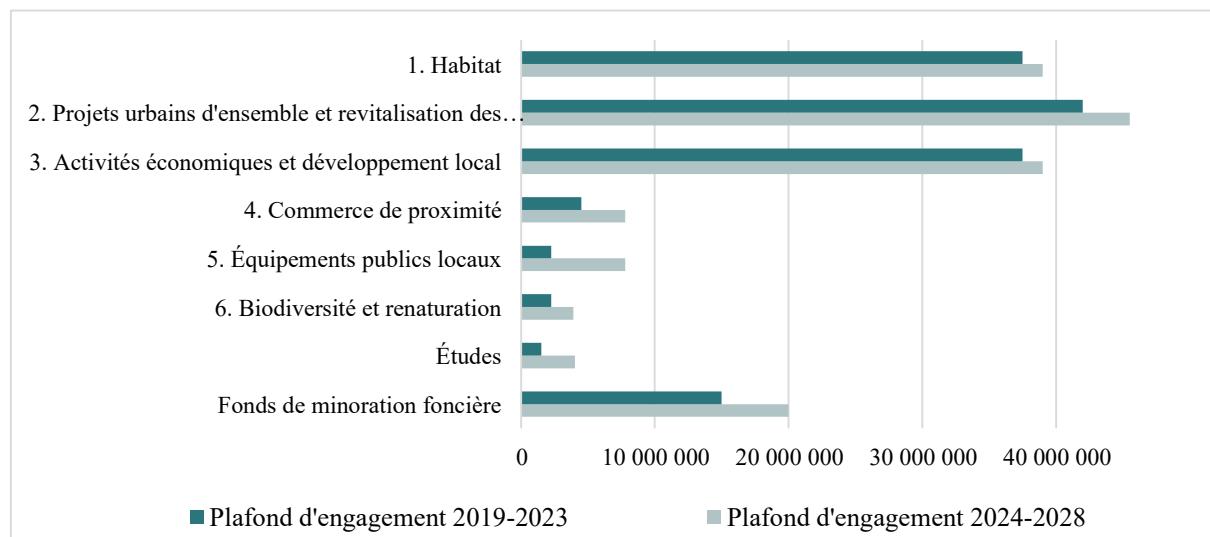
L'EPFLO s'est engagé, dès la fin 2022, dans la préparation de son prochain programme d'intervention, en s'appuyant notamment sur son réseau de partenaires. Plusieurs enjeux du PPI en cours ont été réaffirmés, notamment en matière de sobriété foncière⁷³, d'équilibre entre territoires ruraux et urbains, et de renforcement de l'ingénierie proposée aux adhérents, en amont des opérations.

Le budget prévisionnel du PPI 2024-2028 a été fixé à 150 M€ de dépenses et 183 M€ d'engagements⁷⁴, soit respectivement + 34 % et + 17 % par rapport au précédent (*cf. annexe n°9*). Au regard du précédent PPI :

- les six premières thématiques ont été conservées et adaptées⁷⁵, et bénéficient toutes d'une enveloppe budgétaire en hausse (*cf. graphique n° 3*) ;
- les trois axes prépondérants représentent encore plus de 74 % des autorisations⁷⁶ ;
- les crédits dédiés à la minoration foncière ont été réévalués, pour atteindre 20 M€ (+ 33 %)⁷⁷, et une minoration pour la réhabilitation de l'habitat a également été mise en place.

Mi-2024, le plafond d'engagement de l'axe relatif aux projets urbains d'ensemble était déjà consommé à 76 %, et ses dépenses à hauteur de 46 %. Il est probable que, dans cette situation, l'EPFLO soit conduit à faire évoluer assez rapidement le PPI sur ce point.

Graphique n° 3 : Déclinaison des moyens du PPI 2024-2028



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

⁷³ Si les clauses du précédent PPI incitaient à limiter les projets en extension urbaine, le nouveau PPI ne les autorise que dans un cadre dérogatoire strictement défini.

⁷⁴ Dont 29,7 M€ de reports du précédent PPI, soit 21 % de l'enveloppe globale.

⁷⁵ La 7^{ème} thématique du PPI 2019-2023 pour le cofinancement d'études est désormais considérée comme un axe transversal d'accompagnement des projets.

⁷⁶ Habitat, revitalisation des centres et développement des activités économiques.

⁷⁷ Une minoration pour réhabilitation de l'habitat a également été mise en place.

Le stock foncier pourrait atteindre 130 M€, fin 2028.

Le plan de financement prévisionnel du PPI prévoit 65 M€ de recettes de cessions foncières, 58 M€ de recettes fiscales, 5 M€ de fonds friches, 10,5 M€ de recettes diverses (redevances, loyers, frais de portage) et une mobilisation de la trésorerie (11,5 M€). De telles projections restent incertaines, à l'instar des écarts importants constatés sur le PPI précédent.

2.2.2 La croissance de l'activité s'accompagne d'un renforcement des équipes

Les effectifs de l'EPFLO sont passés de 11 à 18,5 ETP⁷⁸ entre 2019 et 2024, en lien avec l'élargissement de son périmètre d'intervention et l'augmentation de l'activité foncière.

Les recrutements se sont notamment concentrés sur le pôle foncier (trois négociateurs fonciers et une assistante foncière) et les missions de maîtrise d'ouvrage (1,5 ETP pour les marchés publics et un ETP spécialisé dans le suivi des travaux de dépollution-renaturation). Le recrutement d'un géométricien a également permis de développer les outils internes d'analyse du foncier. Enfin, le recrutement d'un ETP chargé de la gestion du patrimoine est en cours de réflexion.

L'activité⁷⁹ de l'EPFLO, en 2023, représentait 1,73 M€ par ETP, le situant dans la médiane des EPFL (1,75 M€), mais nettement en-dessous de la moyenne (2,4 M€). Ce même *ratio* s'établissait à 1,16 M€ pour l'EPF de Hauts-de-France.

2.3 Un suivi de l'activité structuré, un contrôle des opérations récemment mis en place

2.3.1 Un suivi structuré de l'activité

La chambre souligne le caractère structuré du suivi d'activité foncière mis en place par l'EPFLO, tant au sein de ses équipes qu'auprès de ses administrateurs et du grand public.

⁷⁸ Équivalent temps plein : agents présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail.

⁷⁹ Somme des cessions, acquisitions et travaux (en €) sur l'exercice. Ce *ratio* est toutefois à relativiser, au regard du coût du foncier, qui diffère sensiblement selon les périmètres géographiques de chaque EPFL.

Cette démarche de professionnalisation croissante du pôle foncier s'est d'abord matérialisée par le déploiement, à compter de 2020, d'un progiciel métier efficace, qui répond de façon adéquate aux besoins des collaborateurs. Les comités d'engagement et travaux constituent également des instances centrales d'arbitrages techniques dont les décisions sont formalisées. Des revues de l'activité foncière, à l'échelle de chaque EPCI adhérent, sont par ailleurs organisées en début d'année, permettant à ces derniers de disposer d'une information détaillée et actualisée sous forme de livrets⁸⁰.

Le conseil d'administration dispose d'une information approfondie en matière d'action foncière. Avant d'étudier les projets de délibérations, présentés par EPCI, il dispose d'une synthèse territorialisée et actualisée de l'activité foncière. Surtout, il est tenu informé à chaque réunion de l'état d'avancement du PPI⁸¹, au moyen d'une délibération et de tableaux présentant le bilan des engagements votés par axes à la suite de sa précédente séance, et la projection de ces engagements si l'ensemble des délibérations portant sur l'activité foncière de la séance du jour étaient adoptées.

Néanmoins, des écarts parfois substantiels⁸² sont identifiés entre les chiffres prévisionnels de fin de séance annoncés et ceux repris à la réunion suivante du conseil d'administration. La chambre invite l'EPFLO à travailler à une meilleure fiabilisation de l'information présentée aux administrateurs, le cas échéant en réorganisant la procédure de préparation des séances du conseil⁸³.

Enfin, l'établissement formalise, chaque année, un rapport d'activité clair et détaillé⁸⁴, bien qu'aucun texte ne l'y oblige. Présentés devant l'assemblée générale, ces rapports sont également accessibles au grand public sur le site internet de l'établissement. L'EPFL les utilise pour remplir son obligation réglementaire de transmission d'un bilan annuel au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

2.3.2 Un contrôle de l'activité à renforcer

Eu égard aux volumes financiers engagés par l'EPFLO, qui relèvent notamment d'une fiscalité affectée, et aux dispositifs de minorations foncières, le contrôle *ex-post* des opérations constitue un enjeu essentiel.

⁸⁰ Au-delà, des réunions trimestrielles de suivi sont organisées entre le directeur et le pôle foncier pour établir une projection pluriannuelle simplifiée de l'activité foncière. La définition d'un tableau de bord stratégique a également été demandé plus récemment par le directeur.

⁸¹ Une délibération de bilan à mi-PPI a également été présentée en juin 2021.

⁸² À titre d'exemple, des écarts de 4,3 M€ et de 4,6 M€ sont constatés entre les engagements pris par le conseil d'administration en juin et octobre 2023, puis en octobre et décembre 2023. De même, les engagements pris en matière de minorations foncière diffèrent de 1,6 M€ entre les délibérations d'octobre et décembre 2023.

⁸³ La délibération de suivi du PPI devrait être la dernière à être validée en amont du conseil d'administration pour comporter l'ensemble des derniers arbitrages intervenus.

⁸⁴ S'agissant de l'activité foncière, il comprend notamment le nombre et le type d'actes signés sur l'exercice, l'évolution sur le temps long du stock foncier et sa répartition par EPCI. Il liste les nouvelles opérations et présente le bilan des minorations foncières. Ce document fait également état des éléments utiles en matière de gouvernance de l'établissement (instances, évolution du périmètre, etc.), des temps forts de l'exercice (partenariats, manifestations) et comporte des informations « vulgarisées » sur l'exécution budgétaire.

D'un point de vue formel, l'EPF a mis en place, de longue date, différents types de clauses. Les clauses de portage détaillent désormais un panel de mesures coercitives, en cas de manquement d'un bénéficiaire à ses obligations⁸⁵. De même, des clauses-types sont intégrées dans les actes notariés en cas de minorations foncières, le panel d'outils à disposition ayant été encore élargi depuis 2024⁸⁶.

Des campagnes de contrôle ont été déployées depuis 2023, ce qui constitue une évolution bienvenue autant que nécessaire. La première a porté sur le contrôle des engagements pris par les bailleurs sociaux en matière de réalisation de logements, dans le cadre de baux emphytéotiques entre la création de l'établissement et juin 2023. Présenté devant le conseil d'administration en juin 2024, ce bilan est globalement positif⁸⁷, bien que la réalisation concrète de certaines opérations varie parfois, à la marge, au regard des surfaces et des types de logements initialement prévus⁸⁸. Une seconde campagne est en cours, depuis mi-2023, et vise à contrôler les opérations ayant bénéficié de la minoration foncière « soutien au logement aidé », ce qui permet de couvrir la majeure partie des minorations foncières « contrôlables »⁸⁹.

Cette démarche doit être poursuivie dans le temps et approfondie, en englobant à court terme les minorations pour la valorisation du patrimoine bâti et la réhabilitation de l'habitat. De même, il sera nécessaire d'élargir le périmètre du contrôle aux nouveaux dispositifs de sortie, comme le bail à construction inversé.

Plus largement, la chambre invite l'EPFLO à compléter cet exercice par une réflexion sur la mise en place d'indicateurs de suivi, servant au contrôle, adaptés à chaque axe thématique et chaque type de minorations foncières, donnant un caractère plus opérationnel au suivi et au contrôle réalisés, dans une logique de plus grande efficience.

2.4 Les perspectives

Dans les prochaines années, l'EPFLO va devoir adapter son activité à une évolution de son contexte d'intervention, ce qu'il a anticipé en partie.

⁸⁵ Allant de la mise en recouvrement immédiate des frais d'ingénierie et d'actualisation à la déchéance du bénéfice du portage, voire à l'arrêt des interventions sur la commune ou l'intercommunalité concernée.

⁸⁶ À la mise sous séquestre et la consignation se sont ajoutées la clause pénale, la souscription d'une garantie bancaire ou encore des clauses anti-spéculatives.

⁸⁷ 1 771 logements sociaux créés, contre 1 782 prévus dans le cadre de 80 baux emphytéotiques.

⁸⁸ Le conseil d'administration a explicitement décidé, lors de cette séance de juin 2024, de ne pas remettre en question un bail emphytéotique conclu en 2010 dont le taux de logements financés en PLU/PLAI était légèrement inférieur à celui normalement requis (70 %). Au regard de l'ensemble des opérations couvertes par la première campagne de contrôle, cette opération était la seule pour laquelle les conditions de réalisation pouvaient donner lieu à une résiliation du bail.

⁸⁹ Outre qu'il était nécessaire d'attendre que les premières opérations avec minorations foncières soient livrées, les deux autres minorations foncières engageant des montants financiers importants (friches et recyclage foncier, ACV/PVD) ont des conditions d'éligibilité préalables ne nécessitant pas un contrôle *ex-post*.

En premier lieu, le cadre réglementaire actuel⁹⁰ fixe des objectifs ambitieux en matière de recul de l'artificialisation des sols (« ZAN ») à l'horizon de 2030 et 2050. En novembre 2024, la région Hauts-de-France a, en conséquence, révisé son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), afin notamment de territorialiser ses objectifs à l'échelle d'une ou plusieurs intercommunalités.

L'objectif régional fixé par le schéma pour la période 2021-2031 est une diminution de 54 % de l'artificialisation par rapport à la décennie précédente⁹¹). Sa déclinaison sur le territoire de l'EPFLO se traduit par des objectifs de baisse dépassant généralement 60 %⁹² (cf. carte n° 2). Or, du fait d'une situation caractérisée par la proximité avec l'Île-de-France, de disponibilités foncières importantes⁹³ et moins chères, et d'une bonne desserte par les infrastructures de transport, ces territoires restent sujets à un niveau de demande élevé de la part des ménages et des entreprises, ce qui favorise au contraire l'étalement urbain. À cet égard, la réhabilitation de zones d'activité existantes devra, dans la mesure du possible, être privilégiée par rapport à la création *ex-nihilo* de nouvelles zones.

⁹⁰ Une proposition de loi d'origine sénatoriale visant notamment à supprimer l'objectif intermédiaire de 2030 est actuellement en cours de discussion au Parlement.

⁹¹ Soit 8 145 hectares, contre 16 290.

⁹² En complément, sur le territoire d'intervention de l'EPFLO, plusieurs infrastructures relèvent d'une comptabilisation sur les objectifs d'artificialisation nationaux (Canal Seine-Nord Europe et ses ports intérieurs). Par ailleurs, 18 % de l'enveloppe régionale est réservée à d'éventuels projets d'envergure régionale, déterminés à la suite d'un appel à projets, dont la déclinaison pourra déroger aux objectifs infrarégionaux.

⁹³ Les deux tiers du périmètre de cohérence de l'EPFLO sont constitués de terres agricoles, et 25 %, de forêts et milieux semi-naturels.

Carte n° 2 : Objectifs de réduction de la consommation d'espaces (2021-2031)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la Région Hauts-de-France.

En second lieu, l'EPFLO est confronté au contexte budgétaire dégradé qui pourrait, à terme, conduire des adhérents à reporter, voire annuler certaines opérations, compte tenu des difficultés financières rencontrées par les acteurs du logement, publics comme privés. Ainsi, le projet de création d'un Office foncier solidaire (OFS) sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) composé de l'EPFL, du département de l'Oise et de deux bailleurs sociaux, a dû être arrêté à l'automne 2024, alors qu'il constituait une piste intéressante de diversification en matière d'accès au logement⁹⁴. Ce contexte incertain s'illustre dans la diminution importante du nombre de dossiers relatifs à de nouvelles opérations présentées devant le comité d'engagement entre 2023 et 2024 (- 25 %).

⁹⁴ Un OFS propose des logements en bail foncier solidaire (BRS), permettant à des foyers sous conditions de revenus d'accéder à la propriété des murs de leur logement, moyennant un coût fortement minoré, le foncier restant propriété de l'organisme agréé (une redevance modique étant payée par le propriétaire).

Les objectifs fixés dans l'actuel PPI en matière de logements pourraient donc être difficiles à atteindre⁹⁵. Plus largement, les bénéficiaires pourraient devoir privilégier des durées de portage plus longues⁹⁶, limitant du même coup la bonne rotation du stock foncier et immobilisant des moyens financiers qui auraient été utiles à de nouvelles opérations.

En troisième lieu, l'EPFLO doit participer, eu égard à ses missions, aux projets d'infrastructures prévus à court et moyen terme dans son périmètre. Toutefois, s'il accompagne aujourd'hui de nombreux projets de réaménagement de quartiers de gares concernés par le barreau ferroviaire Roissy-Picardie⁹⁷, la chambre s'étonne de la quasi-absence de portages engagés en lien avec le canal Seine-Nord Europe. Cette situation traduit l'impréparation des collectivités concernées à organiser leur développement territorial en cohérence avec la mise en service d'une telle infrastructure de transport. L'établissement relève notamment qu'il n'a pas été sollicité par la communauté de communes du Pays Noyonnais, qui accueillera l'un des quatre nouveaux ports intérieurs. La chambre invite l'EPFLO à sensibiliser rapidement les adhérents concernés sur les potentialités importantes existantes en la matière et leur calendrier. À cet égard, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de l'EPFLO a indiqué avoir initié le dialogue avec le syndicat mixte du port de Longueil-Sainte-Marie et la région.

En dernier lieu, le PPI actuel renforce les objectifs poursuivis en matière de renaturation et de biodiversité, ce qui constitue une évolution positive. Pour autant, l'établissement a renvoyé au prochain PPI la mise en place d'un axe et de dispositifs directement liés aux conséquences du changement climatique. Un autre choix a été fait par l'EPF de Hauts-de-France, dans son nouveau PPI (2025-2029), dans un contexte certes différent, marqué par les inondations d'ampleur successives dans le Pas-de-Calais et la présence sur son territoire de risques littoraux (érosion, submersion). Néanmoins, le périmètre de l'EPFLO ne saurait échapper aux effets déjà perceptibles du changement climatique, par exemple autour du risque lié au retrait-gonflement des sols argileux⁹⁸. L'unique intervention de l'EPFLO en matière de gestion des risques naturels a été l'acquisition, en 2023, de trois maisons à Beauvais, inondées en 2021, afin de faciliter leur démolition. Face aux évolutions rapides du changement climatique, la chambre appelle l'établissement à engager rapidement une réflexion en la matière, en s'appuyant sur un retour d'expérience de l'EPF de Hauts-de-France.

⁹⁵ Les marges de manœuvre de l'EPFL étant limitées en la matière. À titre d'exemple, un déplafonnement des minorations foncières relatives au logement resterait d'effet mesuré sur le territoire en grande partie détenu de l'EPFLO, où le coût du foncier ne participe qu'à 10 % du coût global d'une opération.

⁹⁶ Effet par ailleurs renforcé par l'augmentation attendue du nombre d'opérations nécessitant des travaux de proto-aménagement (type friches).

⁹⁷ Infrastructure dont la mise en service est prévue pour fin 2026, et qui se traduira par un renforcement des liaisons, en particulier entre Creil, Chantilly, Compiègne et Roissy. L'EPFLO accompagne 10 opérations en lien direct avec cette nouvelle infrastructure.

⁹⁸ 63 % de l'Oise est situé en zone d'exposition moyenne ou forte (contre 40 % à l'échelle de la région), soit 155 000 maisons individuelles.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'activité de l'EPFLO, dont le travail est jugé très positivement par ses membres, est fortement montée en puissance sur la période, ce qui s'est traduit, en cohérence, par une augmentation de ses effectifs. Le suivi de l'activité foncière est structuré, permettant au conseil d'administration de jouer pleinement son rôle de pilotage.

Le bilan du PPI 2019-2023 est satisfaisant, comme en témoignent les niveaux d'engagements et de dépenses des principaux axes thématiques.

Cette dynamique est appelée à se poursuivre, dans le cadre du PPI 2024-2028. Reprenant les mêmes axes thématiques, ce programme augmente encore fortement les volumes d'engagements financiers prévisionnels de l'établissement. Au regard de l'expérience passée, une vigilance devra être portée sur la pleine mobilisation de certains outils, comme le fonds de minorations foncières ou le cofinancement d'études. De plus, la crise rencontrée par les acteurs du logement pourrait remettre en question la réalisation de certains objectifs.

L'établissement a mis en place récemment, ce qui était nécessaire, des campagnes de contrôle ex-post de la réalisation des opérations soutenues. Cette démarche pourra encore être approfondie.

En tout état de cause, comme il a su le faire en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, l'EPFLO devra anticiper sans tarder les évolutions de ses dispositifs pour faire face aux risques naturels liés au changement climatique.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE

3.1 La fiabilité des comptes doit s'améliorer en matière d'annualité budgétaire

Depuis 2023, l'EPFLO relève de la nomenclature budgétaire et comptable M4⁹⁹.

La présente analyse se concentre sur les sujets les plus structurants en termes de fiabilité comptable, les autres éléments n'appelant pas d'observation de la chambre (amortissements, provisions, délai global de paiement, etc.).

3.1.1 Une information financière détaillée, à fiabiliser à la marge

Conformément à une recommandation formulée par la chambre dans son précédent rapport, l'EPFLO organise, chaque année, un débat sur ses orientations budgétaires (DOB)¹⁰⁰, en amont du vote du budget. Il a fait le choix, pertinent, d'organiser un tel débat lors de l'assemblée générale de début d'année, à l'appui de la délibération actant le montant total attendu de taxe spéciale d'équipement (TSE) perçu sur l'exercice. La délibération pourrait gagner en lisibilité, s'agissant des éléments relatifs à l'exécution budgétaire de l'exercice précédent et au budget primitif de l'exercice en cours¹⁰¹, adopté quelques semaines plus tard par le conseil d'administration.

Au-delà, l'EPFLO met à la disposition des représentants de ses adhérents une information financière approfondie. Les rapports d'activité présentés à l'assemblée générale comportent une présentation pédagogique des principaux éléments budgétaires (exécution budgétaire, fiches techniques¹⁰²). Par ailleurs, la chambre souligne positivement l'ajout de plusieurs annexes facultatives aux documents budgétaires (état des stocks, inventaire, ventes à paiement différé, baux emphytéotiques, fonds de minoration foncière), tout en appelant l'établissement à s'assurer de leur fiabilité¹⁰³. De plus, l'information relative aux montants perçus du Fonds friches pourrait être améliorée¹⁰⁴, par exemple sous la forme d'une nouvelle annexe aux documents budgétaires retraçant les montants perçus et à percevoir.

⁹⁹ Cette évolution fait suite à un mouvement de simplification engagé par l'État. L'EPFLO était auparavant soumis à la nomenclature M44, spécifique aux EPFL.

¹⁰⁰ La délibération est composée de deux parties : la première comprend des éléments sur l'exécution de l'exercice n-1 et le budget primitif de l'exercice n, la seconde sur un ou plusieurs scénarios prospectifs sur lesquels s'appuie la proposition de produit fiscal de TSE.

¹⁰¹ Il est parfois difficile de comprendre de quel exercice relèvent certains chiffres énoncés.

¹⁰² Par exemple, sur le Fonds friches, ou encore sur les modalités de détermination de la fiscalité appliquée aux différents contribuables par les services fiscaux.

¹⁰³ Une incohérence dans la ventilation des minorations foncières accordées par exercice a été identifiée entre l'annexe du budget primitif 2024 et les rapports d'activité.

¹⁰⁴ Du fait du passage en M4, et du souhait de comptabiliser ces subventions dans des comptes participant à la constitution des stocks, aucune ligne du compte administratif ne permet de l'identifier, depuis 2022. La seule information existante, erronée, est indiquée dans la présentation simplifiée du budget.

3.1.2 Un principe d'annualité budgétaire à assurer, un suivi du stock foncier rigoureux

3.1.2.1 Le principe d'annualité budgétaire doit être mieux respecté

Le respect du principe d'annualité budgétaire présente toujours certains manquements, malgré le rappel au droit formulé par la chambre dans son précédent rapport¹⁰⁵.

Si des avancées sont partiellement constatées dans la mise en place d'une comptabilité d'engagement¹⁰⁶, l'établissement ne remplit toujours pas ses obligations règlementaires concernant le rattachement des produits et des charges en section d'exploitation, et l'inscription des restes à réaliser, tant en section d'investissement qu'en section d'exploitation¹⁰⁷.

À titre d'exemple, il devrait procéder au rattachement des frais d'acquisition sur l'exercice où l'acte notarié est signé, et non sur l'exercice où la publication aux hypothèques est intervenue. Ces frais non rattachés ont, par exemple, représenté 0,1 M€ en 2022.

De même, il n'inscrit quasiment jamais de restes à réaliser (RAR) en section d'exploitation, alors que celle-ci concentre pourtant la quasi-totalité de son exécution budgétaire. Une estimation prudente de la chambre évalue à 3,4 M€ le montant des RAR en dépenses qu'il aurait fallu inscrire au compte administratif 2023 et au budget primitif 2024, au titre des seuls marchés publics engagés courant 2023. Du fait de l'omission des RAR, en dépenses comme en recettes, le niveau d'autofinancement et le résultat de la section d'exploitation sont inexacts.

Dans ces conditions, la chambre rappelle de nouveau à l'EPFLO ses obligations relatives au principe d'annualité budgétaire.

Rappel au droit n° 1 : respecter le principe d'annualité budgétaire, en rattachant les charges et les produits d'exploitation aux exercices concernés, et en fiabilisant les restes à réaliser en section d'exploitation comme d'investissement, conformément à l'instruction M4.

Dans sa réponse aux observations provisoire de la chambre, le directeur de l'EPFLO indique que le compte administratif 2024, adopté le 26 mars 2025, comporte les produits et charges à rattacher et des restes à réaliser qu'il présente comme fiabilisés. La chambre n'ayant pas été en mesure d'en effectuer la vérification, elle ne peut constater, à ce stade, un commencement de mise en œuvre de son rappel au droit

¹⁰⁵ « Tenir une comptabilité d'engagement, conformément à l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics, afin de respecter le principe d'indépendance des exercices et la sincérité des documents budgétaires. ».

¹⁰⁶ La comptabilité d'engagement n'est pas totalement mise en place, s'agissant des taxes foncières, de la refacturation de frais d'assurance ou des charges de copropriété.

¹⁰⁷ Au titre des dispositions des nomenclatures M44 et M4.

3.1.2.2 Le stock foncier

Les biens acquis par l'EPFLO dans une perspective de revente ont la nature de stocks et non d'immobilisations corporelles. Le stock foncier au 31 décembre d'un exercice *n* résulte de la différence entre les acquisitions (dont les frais de notaire) et travaux, et les cessions de l'année, et vient s'ajouter à la reprise des stocks au 31 décembre de l'exercice *n-1*. Dans sa communication financière, l'EPFLO distingue, dans son stock, les baux emphytéotiques dont la sortie à long terme est déjà actée.

L'état des stocks, annexé à chaque budget primitif et compte administratif, est établi en fin d'exercice et transmis au comptable public. Ce document a gagné en lisibilité depuis 2019, au travers de l'ajout de tableaux isolant les frais de notaire relatifs à chaque acquisition signée lors de l'exercice précédent ou les dépenses de travaux.

Une campagne de contrôle a été engagée en 2023, afin de s'assurer que les inventaires physique et comptable coïncidaient. Un écart de 0,42 M€, soit 0,44 % du stock foncier total, ayant été identifié fin 2023, une délibération portant régularisation a été adoptée en mars 2024 par le conseil d'administration. L'établissement s'est engagé à réaliser désormais un tel contrôle tous les deux ans.

3.2 D'importantes marges de manœuvre financières

La quasi-totalité de l'exécution budgétaire de l'EPFLO est concentrée en section d'exploitation, la section d'investissement étant avant tout constituée d'écritures d'ordre liées au stock foncier¹⁰⁸.

3.2.1 Un autofinancement important

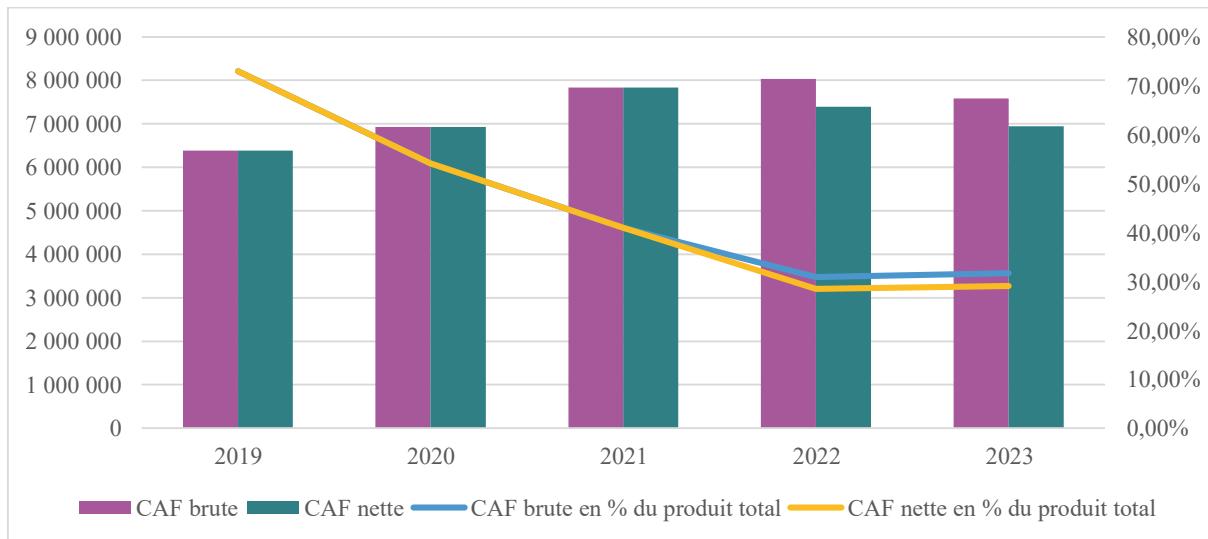
Les éléments qui suivent sont fondés sur les données comptables de l'établissement, qui n'intègrent donc pas les restes à réaliser qu'il aurait dû comptabiliser.

Il bénéficie d'un niveau important d'autofinancement brut, passé de 6,4 M€ à 7,6 M€ sur la période, représentant *a minima* 30 % du produit total¹⁰⁹ (cf. graphique n° 4 et annexe n° 10). Sa capacité d'autofinancement (CAF) nette augmente de manière moins importante entre 2019 et 2023, en raison du remboursement du capital de l'emprunt souscrit en 2021, mais reste de niveau élevé, représentant en point bas 28,5 % du produit total.

¹⁰⁸ Les dépenses d'équipement ne représentent que 69 000 € en moyenne entre 2019 et 2023.

¹⁰⁹ Le produit total est constitué des produits de fiscalité (donc hors dotation de compensation de TSE en 2023) et des recettes de cessions foncières.

Graphique n° 4 : Capacité d'autofinancement 2019-2023



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des comptes de gestion.

Cette situation structurellement confortable ne doit pas cacher la volatilité des évolutions, tant des produits que des charges de gestion courante, liées à la cyclicité inhérente aux PPI¹¹⁰.

Les produits de gestion courante ont ainsi fortement augmenté sur la période, passant de 9 M€ à 26,8 M€ (+ 200 % - cf. tableau n° 6). Ils sont quasi-exclusivement constitués des recettes de cessions foncières et des produits fiscaux¹¹¹.

¹¹⁰ Les acquisitions en *n* donnant lieu aux cessions de *n+5*. En l'espèce, le niveau des acquisitions a crû de manière continue entre 2015 (4,4 M€) et 2018 (13,1 M€).

¹¹¹ Sur la période 2019-2023, les produits de gestion courante sont constitués pour moitié des recettes de cessions foncières, et pour l'autre, des produits fiscaux. Les recettes de cessions foncières sont devenues majoritaires au cours de la période (59 % en 2023).

Tableau n° 6 : Produits de gestion courante (2019-2023)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Fiscalité	7 460 477	7 860 544	9 120 974	10 526 072	10 643 822	43 %
<i>dont taxe spéciale d'équipement (TSE)</i>	7 460 477	7 860 544	6 542 721	7 899 828	8 018 706	7 %
<i>dont dotation de compensation TSE</i>			2 578 253	2 578 253	2 578 253	
<i>dont prélèvement SRU</i>	0	0	0	47 991	46 863	
Ventes de produits, services et marchandises	1 278 194	4 953 118	10 006 620	15 457 737	15 826 831	1 138 %
<i>dont recettes de cession</i>	1 230 387	4 637 056	9 428 658	14 783 858	15 330 527	1 146 %
<i>dont frais de portage</i>	47 807	316 062	577 962	673 879	496 304	938 %
Subventions d'exploitation	0	0	819 363	0	0	
Autres produits de gestion courante	273 341	306 159	300 182	331 006	363 032	33 %
<i>dont revenus des immeubles</i>	269 715	289 611	296 505	318 933	358 493	33 %
Produits financiers et gains de change	2 074	238	15 746	2 381	6 488	213 %
Total	9 014 086	13 120 059	20 262 885	26 317 195	26 840 173	198 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et des comptes administratifs.

Concernant les premières, une forte accélération est constatée, à compter de 2021, ce qui permet à l'établissement de tenir son objectif de 9 M€ de recettes foncières moyennes annuelles et souligne la vigilance accrue apportée à la rotation du stock.

Concernant la fiscalité, en hausse de 43 % entre 2019 et 2023, elle est constituée très majoritairement de la TSE, taxe affectée aux EPF¹¹², dont une part fait l'objet, depuis 2021¹¹³, d'une dotation de compensation au montant figé (2,6 M€)¹¹⁴. La principale hausse de produit consolidé de TSE est constatée en 2022 et s'explique, en particulier, par l'extension de périmètre (+ 104 000 habitants). Le produit de TSE consolidée rapporté à la population a augmenté sur la période, passant de 10,68 € par habitant à 12,08 €, avec un pic à 12,32 € en 2021 (cf. tableau n° 7)¹¹⁵. À titre de comparaison, ce montant est de 9,5 € pour l'EPF de Hauts-de-France.

¹¹² Cf. Article 1 607 bis du code général des impôts.

¹¹³ À la suite de différentes réformes de la fiscalité locale.

¹¹⁴ Son niveau ne suit pas l'évolution de la population couverte par l'EPFL. La part représentée par la dotation de compensation diminue légèrement entre 2021 et 2023 (28 % à 24 %), répondant à la crainte de l'EPFL de voir cette compensation supprimée à terme.

¹¹⁵ Le niveau de TSE consolidé par habitant de l'EPFL restait inférieur à la moyenne de 13 € constatée pour les 22 autres EPFL. Son plafond est fixé à 20 € par habitant.

Tableau n° 7 : Produit de la taxe spéciale par habitant (2019-2023)

En €	Population	Produit TSE	TSE/habitant	Dotation de compensation	Produit consolidé TSE	Produit consolidé TSE/habitant
2023	876 957	8 018 706	9,14	2 578 253	10 596 959	12,08
2022	874 586	7 899 828	9,03	2 578 253	10 478 081	11,98
2021	740 155	6 542 721	8,84	2 578 253	9 120 974	12,32
2020	740 787	7 860 544	10,61		7 860 544	10,61
2019	698 226	7 460 477	10,68		7 460 477	10,68

Source : chambre régionale des comptes, à partir des documents transmis par l'EPFLO.

Les charges de gestion courante ont, elles aussi, crû de manière importante sur la période, passant de 2,4 M€ à 17 M€ (+ 600%, cf. tableau n° 8). Elles sont en effet constituées, à près de 90 %, des charges à caractère général, au périmètre spécifique¹¹⁶, et pour le solde, quasiment en totalité des charges de personnel.

Tableau n° 8 : Charges de gestion courante (2019-2023)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Charges à caractère général (a-b-c)	1 650 592	4 957 052	9 898 222	15 324 089	15 760 327	855 %
<i>dont charges à caractère général (chapitre 011) a</i>	14 825 419	17 507 795	13 776 158	14 762 684	15 130 310	2 %
<i>dont variation des stocks (c/6031) b</i>	12 985 931	12 152 330	3 380 946	- 1 015 434	- 1 158 495	- 109 %
<i>dont produits en atténuation de charges (c/6019) c</i>	188 895	398 413	496 991	454 019	528 478	180 %
Charges de personnel	713 079	958 095	1 130 900	1 158 834	1 210 922	70 %
Autres charges de gestion	9 703	10 101	7 501	15 203	20 255	109 %
Charges d'intérêt et pertes nettes de change	0	0	44 564	58 229	54 317	
Total	2 373 375	5 925 248	11 081 187	16 556 355	17 045 821	618 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et des comptes administratifs.

Au sein des charges relevant du chapitre 011, la majeure partie renvoie aux charges du compte 601, relatives aux acquisitions foncières. Si les coûts d'acquisition sont en légère baisse sur la période, les dépenses de travaux sont en très forte hausse, illustrant la montée en puissance de l'activité de maîtrise d'ouvrage (cf. tableau n° 9). Les charges de structure hors études sont relativement stables sur la période (+ 11%). Les charges de personnel ont, quant à elles, augmenté de 70 % entre 2019 et 2023, traduisant la montée en puissance des effectifs et la politique salariale de l'établissement.

¹¹⁶ La comptabilisation des acquisitions foncières dans les stocks de l'EPFL, conjuguée à l'importance de leur valeur, a pour effet d'intégrer la variation de ces derniers de façon prépondérante au sein de l'agrégat relatif aux charges à caractère générale. Elles résultent de l'addition des dépenses courantes et de la variation des stocks (particulièrement importante en 2019 et 2020) avant application des produits en atténuation de charges.

Tableau n° 9 : Charges liées aux acquisitions foncières (c/601)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Total	14 411 741	17 071 844	13 217 117	14 189 907	14 564 431	1 %
<i>dont coût d'acquisition</i>	12 410 198	15 521 814	10 482 593	9 895 703	11 538 832	- 7 %
<i>dont frais d'acquisition</i>	1 341 325	484 256	515 835	513 300	206 959	- 85 %
<i>dont travaux</i>	464 796	783 315	1 811 175	3 359 421	2 426 241	422 %
<i>dont impôts fonciers</i>	195 422	282 459	407 514	421 483	392 399	101 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

3.2.2 Une trésorerie dont le niveau doit être interrogé

Sur la période, l'EPFLO a augmenté son fonds de roulement de 13,6 M€, dont 3,6 M€ épargné sur son exploitation et 10 M€ issus du premier emprunt souscrit par l'établissement depuis sa création, en 2021 (*cf.* tableau n° 10).

Tableau n° 10 : Le financement des investissements (2019-2023)

En €	2019	2020	2021	2022	2023
CAF nette ou disponible	6 381 000	6 929 331	7 835 312	7 393 550	6 942 356
+ Recettes d'inv. hors emprunt	0	2 653	0	1 501	0
= Financement propre disponible	6 381 000	6 931 983	7 835 312	7 395 051	6 942 356
- Dépenses d'équipement	94 571	179 765	20 168	41 685	9 680
- Participations et inv. financiers nets	- 461 183	1 216 337	1 789 598	813 753	1 866 162
- Variation de stocks de biens et produits	12 985 931	12 152 330	3 380 946	- 1 015 434	- 1 158 495
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 6 238 320	- 6 616 447	2 644 601	7 555 046	6 225 009
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	10 000 000	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 6 238 320	- 6 616 447	12 644 601	7 555 046	6 225 009

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

À cet égard, la chambre souligne qu'un tel emprunt n'était pas nécessaire. Même souscrit à un taux particulièrement bas (0,61 %), il entraîne un coût annuel (remboursement du capital et intérêts) d'environ 0,7 M€.

Dans ces conditions, le niveau de trésorerie, déjà particulièrement élevé, a encore augmenté (*cf. tableau n° 11*) pour s'établir, fin 2023, à 39,4 M€. L'EPFLO disposait ainsi, à cette date, du montant de trésorerie le plus élevé de tous les EPFL et se plaçait quatrième en termes de trésorerie par habitant (39,7 €, contre 19,8 € en moyenne dans les EPFL)¹¹⁷. Cette situation contraste notamment avec le positionnement de l'établissement en termes d'activité foncière par habitant : il se situe en dessous de la moyenne, avec 27,3 € contre 34,3 €¹¹⁸.

Tableau n° 11 : Trésorerie (2019-2023)

Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	20 111 488	13 495 041	26 139 641	33 694 687	39 919 696
- Besoin en fonds de roulement global	1 387 562	3 940 443	2 625 274	2 061 429	540 892
= Trésorerie nette	18 723 926	9 554 598	23 514 367	31 633 258	39 378 804
En nombre de jours de charges courantes	2 882,1	588,6	775,6	697,5	843,5

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Le niveau de trésorerie représentait ainsi 3,7 années de ressources fiscales, 2,4 années de dépenses d'acquisitions et charges de personnel cumulées, ou encore 44 % du stock foncier, fin 2023. Ce niveau est très largement supérieur aux *ratios* de référence des différents acteurs, tutelle budgétaire des EPF d'État (six mois de couverture des charges de gestion courantes), comme l'EPFLO lui-même (un an). Selon le plan de financement prévisionnel de l'actuel PPI, la trésorerie ne devrait être mobilisée qu'à hauteur de 11,5 M€ d'ici fin 2028.

Un tel montant de trésorerie doit conduire l'établissement à une double réflexion : d'une part, sur le niveau adéquat de fiscalité, comme l'y invitait déjà la chambre dans son précédent rapport, et d'autre part, sur l'accroissement du volume d'activité.

Une telle analyse requiert de disposer de trajectoires financières pluriannuelles¹¹⁹ fiables, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Ainsi, d'importants écarts sont constatés entre les chiffres présentés dans la prospective de référence en assemblée générale, et l'exécution budgétaire du même exercice et des exercices suivants (*cf. tableau n° 12*). De même, le plan de financement prévisionnel du PPI 2019-2023, qui prévoyait notamment la mobilisation de 11,5 M€ de trésorerie, a été fortement contredit dans les faits.

¹¹⁷ L'EPFLO, à la différence d'autres EPFL, a bénéficié, lors de sa création, de dotations de ses fondateurs, en particulier 25 M€ du département de l'Oise. Le rappel au droit n° 3 du précédent rapport « *Inscrire les dotations du département et de la communauté d'agglomération du Soissonnais sur le compte 1021, conformément au cadre comptable de l'instruction budgétaire et comptable M4* » peut donc être considéré comme mis en œuvre.

¹¹⁸ Somme des acquisitions, cessions et travaux rapportée à la population. Ce *ratio* restant dépendant du coût du foncier.

¹¹⁹ Le précédent rapport de la chambre formulait une recommandation portant sur la mise en place de tels outils de prospective financière.

Tableau n° 12 : Exemples d'écart constatés entre la prospective financière présentée en assemblée générale et l'exécuté

En M€	AG 2021			Exécuté			Ecarts		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Acquisition + Travaux	18	18	18	12,8	13,8	14,2	- 5,2	- 4,2	- 3,8
Minoration foncière	3,2	3,6	3,6	1,7	1,7	2,2	- 1,5	- 1,9	- 1,4
Cessions (hors frais de portage)	4,6	8	9	9,4	14,8	15,3	4,8	6,8	6,3
En M€	AG 2022			Exécuté			Ecarts		
	2022	2023	2022	2022	2023	2022	2022	2023	2023
Acquisition + Travaux		17	17,5		13,8	14,2	- 3,2		- 3,3
Minoration foncière		3,2	3,3		1,7	2,2	- 1,5		- 1,1
Cessions (avec frais de portage) et Fonds friches		12	12		15,5	15,8	3,5		3,8

Source : chambre régionale des comptes, à partir des délibérations des assemblées générales et des comptes de gestion.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de fiabiliser les exercices de prospective financière présentés à l'assemblée générale. Une piste pourrait consister en une évolution de la procédure de préparation budgétaire, en avançant la campagne annuelle de bilans de l'activité foncière par intercommunalité, afin de présenter à l'assemblé générale une prospective la plus contemporaine possible.

Recommandation n° 3 : fiabiliser les scénarios de prospective financière présentés devant l'assemblée générale, afin de déterminer le niveau adéquat de fiscalité, au regard des objectifs fixés par le plan pluriannuel d'intervention.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de l'EPFLO souligne en particulier que le recrutement d'une nouvelle responsable administrative et financière devrait permettre de fiabiliser les prochaines prospectives financières, tout en rappelant la difficulté de tels exercices au regard de la spécificité de l'activité de l'établissement.

Le directeur de l'EPFLO, en réponse aux observations provisoires de la chambre, a communiqué le compte administratif 2024 adopté par le conseil d'administration le 26 mars 2025. Le présent encadré a vocation à en présenter les principaux chiffres.

En 2024, l'autofinancement brut de l'EPFLO a augmenté de 5,2 % par rapport à 2023 pour s'établir à près de 8 M€, la CAF nette suivant une même évolution (+ 5,7%, 7,3 M€). Cette hausse s'explique par une diminution plus importante des charges de gestion courante (- 12,5 %), comparée à celle des produits de gestion courante (- 3,3 %).

Cette dernière s'explique par la baisse d'environ 15 % du produit des cessions foncières (- 2,3 M€) que ne compense pas la hausse de produit de TSE pour 1,2 M€. S'agissant des charges de gestion courante, 2024, année record, se caractérise par le doublement des dépenses d'acquisition à 30,4 M€.

Par conséquent, le stock foncier est porté fin 2024 à 105 M€. Toutes choses égales par ailleurs, cette activité foncière devrait se traduire par une baisse du niveau de trésorerie proche du volume de variation des stocks, pour la porter à environ 24 M€.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communication financière de l'EPFLO est de qualité, comme en témoigne l'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires devant l'assemblée générale, à l'appui du vote du produit annuel de la taxe spéciale d'équipement.

Sa vigilance est appelée sur le strict respect du principe d'annualité budgétaire.

Sa situation financière est confortable comme, l'illustrent ses hauts niveaux d'autofinancement et de trésorerie.

Dans ces conditions, il doit conduire une double réflexion sur le niveau de fiscalité et son volume d'activité foncière pour utiliser pleinement ses disponibilités. Il est impératif que l'EPFLO renforce la fiabilité de ses perspectives financières, ce qui lui évitera par ailleurs de reproduire certains choix peu efficaces, tels que le recours à l'emprunt mis en œuvre en 2021.

*

* *

ANNEXES

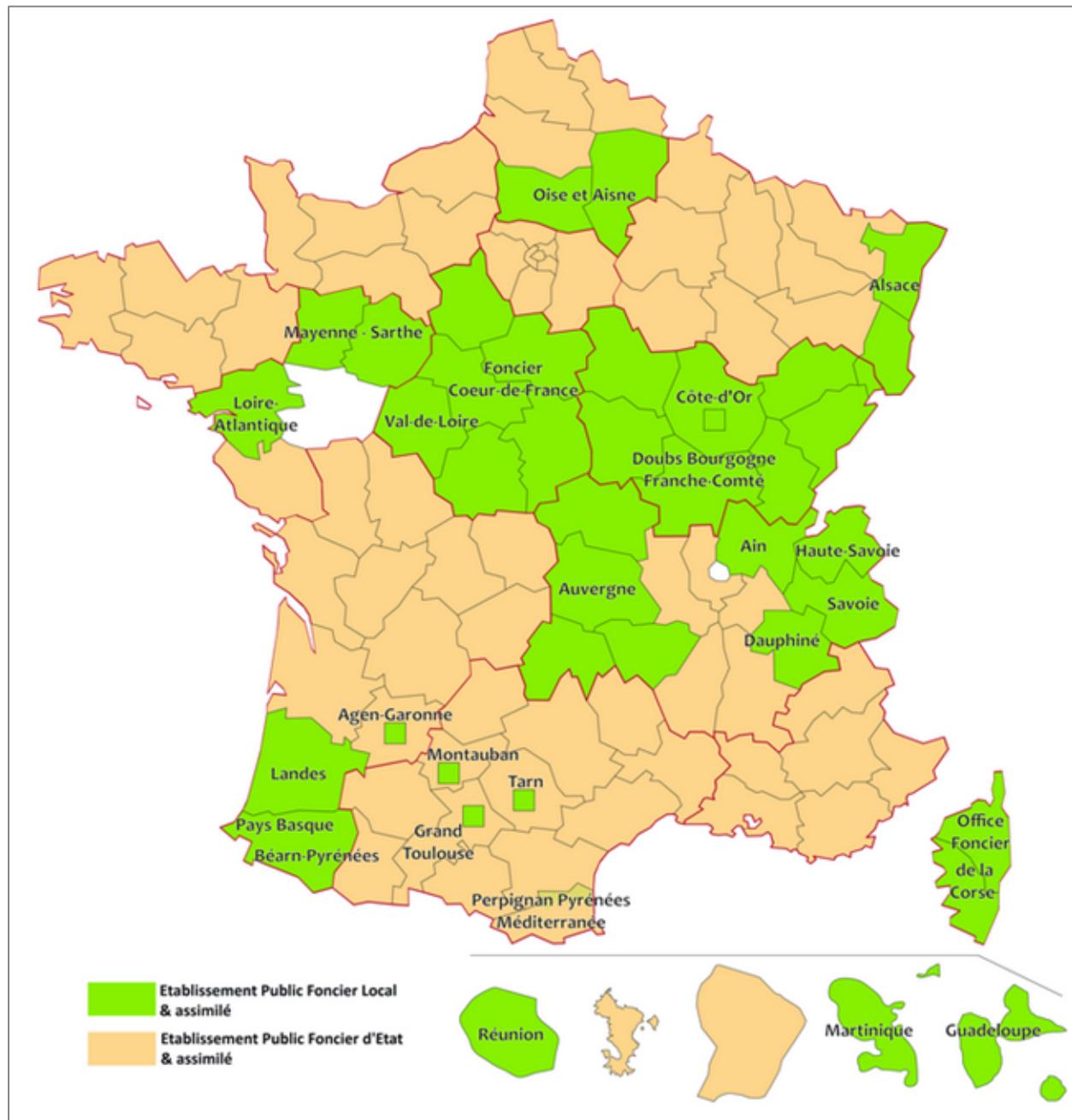
Annexe n° 1. Suivi des précédentes recommandations	45
Annexe n° 2. Carte des établissements publics fonciers au 31 décembre 2023	46
Annexe n° 3. Évolution du périmètre d'intervention de l'EPFLO	47
Annexe n° 4. Procédure d'instruction d'une demande d'un adhérent.....	48
Annexe n° 5. Évolution des plafonds d'engagements et de dépenses du PPI 2019-2023	49
Annexe n° 6. Bilan d'exécution du PPI 2019-2023	50
Annexe n° 7. Répartition des minorations accordées au cours du PPI 2019-2023.....	51
Annexe n° 8. Évolution du stock foncier (dont baux emphytéotiques) 2019-2023.....	52
Annexe n° 9. Plafonds d'engagements et de dépenses du PPI 2024-2028 comparés au PPI 2019-2023	53
Annexe n° 10. Formation de l'autofinancement (2019-2023).....	54

Annexe n° 1. Suivi des précédentes recommandations

	<i>Mis en œuvre</i>	<i>Partiellement mis en œuvre</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Page</i>
RAPPELS AU DROIT					
1° Définir, par délibération du conseil d'administration, la politique salariale de l'établissement, en application de l'annexe 1 de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales.	X				
2° Fixer, par délibération du conseil d'administration, les modalités de mise en œuvre de la procédure adaptée, en application de l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.	X				
3° Incrire les dotations du département et de la communauté d'agglomération du Soissonnais sur le compte 1021, conformément au cadre comptable de l'instruction budgétaire et comptable M4.	X				
4° Tenir une comptabilité d'engagement, conformément à l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics, afin de respecter le principe d'indépendance des exercices et la sincérité des documents budgétaires.		X			
RECOMMANDATIONS					
1° Mettre en place un dispositif de prévention d'éventuelles situations de conflits d'intérêts au sein du règlement intérieur de l'assemblée générale.		X			
2° Mettre en conformité les statuts avec les évolutions institutionnelles.	X				
3° Organiser, chaque année, un débat d'orientation au sein du conseil d'administration sur le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses avant son adoption.	X				
4° Mettre en place des outils d'analyse prospective de la situation financière.		X			

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par la région Hauts-de-France.

Annexe n° 2. Carte des établissements publics fonciers au 31 décembre 2023



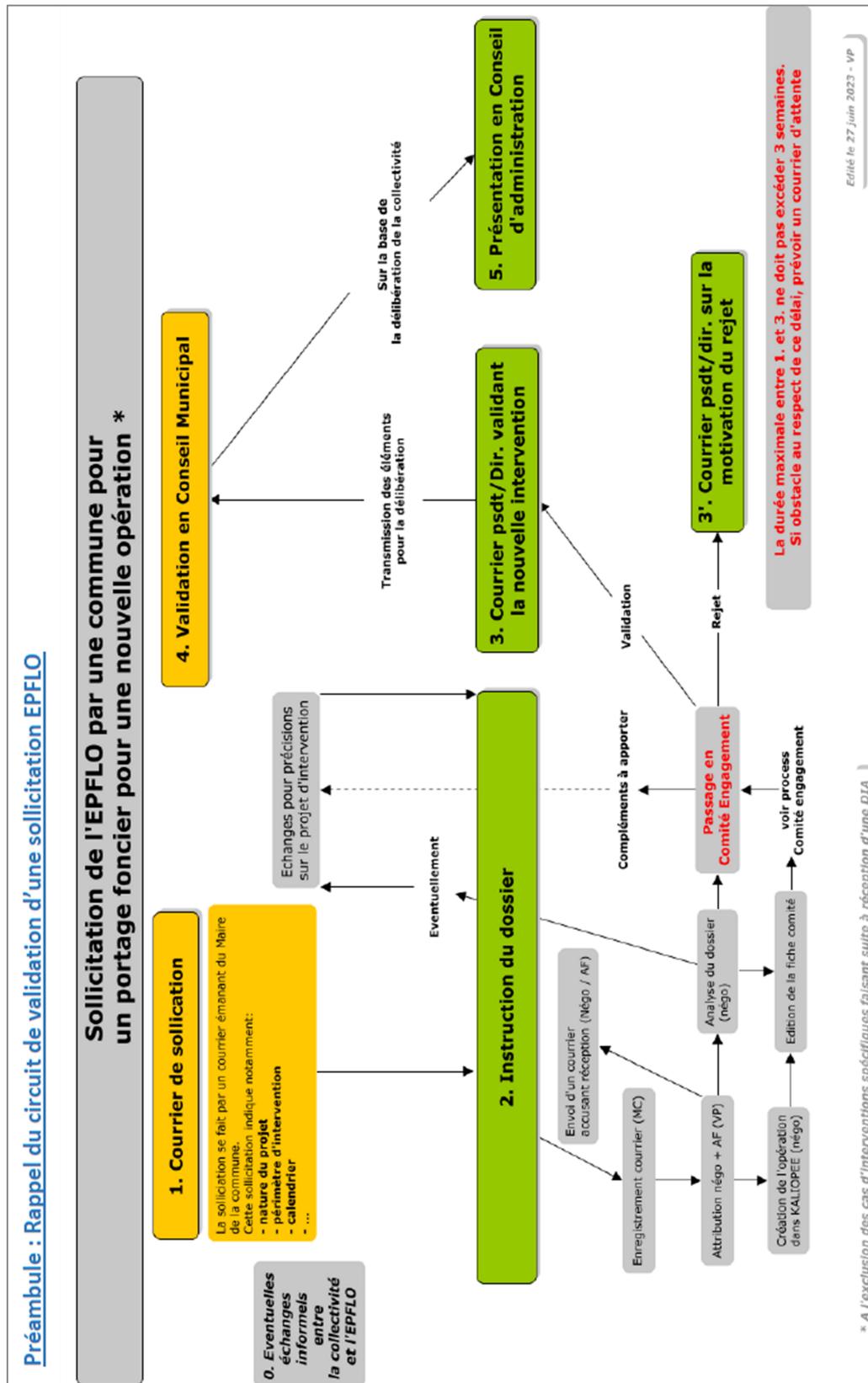
Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'association des EPFL. À noter que la couverture des départements de l'Oise et de l'Aisne n'est pas précisément représentée.

Annexe n° 3. Évolution du périmètre d'intervention de l'EPFLO

Au 31 décembre	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Au 1 ^{er} juin 2024
EPCI-FP	13	16	16	19	19	24	25
Communes	467	523	523	677	677	888	903
<i>dont adhérentes à titre individuel</i>	33	22	22	12	12	7	5
Habitants	698 226	740 787	740 155	874 586	876 957	992 000	1 013 419

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des rapports d'activité de l'EPFLO.

Annexe n° 4. Procédure d'instruction d'une demande d'un adhérent



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

**Annexe n° 5. Évolution des plafonds d'engagements et de dépenses
du PPI 2019-2023**

	Plafond d'engagement initial devenu plafond de dépenses	Plafond d'engagement suite CA du 07/12/2021 (+ 30 %)	Plafond d'engagement suite CA du 14/06/2023 (+ 50 %)
Interventions foncières (acquisitions + travaux) <i>dont :</i>	85 000 000	110 500 000	127 500 000
1. Habitat	25 000 000	32 500 000	37 500 000
2. Projets urbains d'ensemble et revitalisation des centres	28 000 000	36 400 000	42 000 000
3. Activités économiques et développement local	25 000 000	32 500 000	37 500 000
4. Commerce de proximité	3 000 000	3 900 000	4 500 000
5. Équipements publics locaux	1 500 000	1 950 000	2 250 000
6. Biodiversité et renaturation	1 500 000	1 950 000	2 250 000
7. Préparer l'action foncière par le cofinancement d'études	1 000 000	1 300 000	1 500 000
Fonds de minoration foncière	15 000 000	15 000 000	15 000 000
Total PPI 2019-2023 (Hors charges de fonctionnement)	100 000 000	125 500 000	142 500 000

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

Annexe n° 6. Bilan d'exécution du PPI 2019-2023

Axes d'intervention	Plafond dépenses	Plafond engagements	Engagements votés	Taux d'engagement	Montants dépensés	Taux de dépenses
1. Soutenir les politiques locales de l'habitat	25 000 000	37 500 000	36 266 977	96,7 %	22 757 006	91,0 %
2. Projets urbains d'ensemble et revitalisation des centres	28 000 000	42 000 000	48 530 968	115,5 %	23 704 386	84,7 %
3. Accompagner le développement économique	25 000 000	37 500 000	26 603 165	70,9 %	18 026 055	72,1 %
4. Soutenir le commerce de proximité	3 000 000	4 500 000	4 235 000	94,1 %	2 866 365	95,5 %
5. Accompagner le développement des maisons de santé et d'assistantes maternelles	1 500 000	2 250 000	2 995 000	133,1 %	2 331 460	155,4 %
6. Contribuer à la préservation des espaces naturels et agricoles	1 500 000	2 250 000	1 369 875	60,9 %	1 579 109	105,3 %
7. Préparer l'action foncière par le cofinancement d'études	1 000 000	1 500 000	788 100	52,5 %	229 972	23,0 %
Total axes d'intervention uniquement	85 000 000	127 500 000	120 789 085	94,7 %	71 494 353	84,1 %
Fonds de minoration foncière	15 000 000	15 000 000	9 473 249	63,2 %	5 151 106	34,3 %
TOTAL PPI 2019-2023	100 000 000	142 500 000	130 262 334	91,4 %	76 645 459	76,6 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

Annexe n° 7. Répartition des minorations accordées au cours du PPI 2019-2023

Tableau n° 13 : Minorations accordées par motifs et par années

Logement	Friche et Recyclage foncier	Patrimoine bâti	ACV/PVD	Total minorations
2019	195 689	77 213	-	272 902
2020	57 199	-	-	259 011
2021	559 368	879 545	76 272	1 684 635
2022	416 404	605 521	88 200	1 737 143
2023	1 087 642	1 140 247	107 190	2 771 955
Total	2 316 301	2 702 527	271 662	6 725 646

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

Tableau n° 14 : Part des cessions (éligibles) ayant bénéficié de minorations

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Cessions éligibles aux minorations	10	12	35	36	26	119
Cessions avec minoration	2	2	13	11	12	40
Part des cessions avec minoration	20 %	17 %	37 %	31 %	46 %	34 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

Annexe n° 8. Évolution du stock foncier (dont baux emphytéotiques) 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Stocks au 1 ^{er} janvier	62 799 380	75 785 311	87 937 641	91 318 587	90 303 153
Acquisitions HT dont	14 502 318	16 789 386	12 809 603	13 768 424	14 172 032
Acquisitions HT	12 696 198	15 521 814	10 482 593	9 895 703	11 538 832
Frais d'acquisitions HT	1 341 325	484 256	515 835	513 300	206 959
Travaux HT	464 796	783 315	1 811 175	3 359 421	2 426 241
Cessions HT	1 516 387	4 637 056	9 428 657	14 783 858	15 330 527
Stocks au 31 décembre	75 785 311	87 937 641	91 318 587	90 303 153	89 144 658
Évolution N/N-1	-	+ 16,0 %	+ 3,8 %	- 1,1 %	- 1,3 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'EPFLO.

Annexe n° 9. Plafonds d'engagements et de dépenses du PPI 2024-2028 comparés au PPI 2019-2023

Axes thématiques	PPI 2019-2023		PPI 2024-2028			
	Plafond de dépenses	Plafond d'engagement	Plafond de dépenses	Évolution en %	Plafond d'engagement	Évolution en %
1. Habitat	25 000 000	37 500 000	30 000 000	+20,0 %	39 000 000	+4,0 %
2. Projets urbains d'ensemble et revitalisation des centres	28 000 000	42 000 000	35 000 000	+25,0 %	45 500 000	+8,3 %
3. Activités économiques et développement local	25 000 000	37 500 000	30 000 000	+20,0 %	39 000 000	+4,0 %
4. Commerce de proximité	3 000 000	4 500 000	6 000 000	+100,0 %	7 800 000	+73,3 %
5. Équipements publics locaux	1 500 000	2 250 000	6 000 000	+300,0 %	7 800 000	+246,7 %
6. Biodiversité et renaturation	1 500 000	2 250 000	3 000 000	+100,0 %	3 900 000	+73,3 %
(Co)financement d'études	1 000 000	1 500 000	4 000 000	+300,0 %	4 000 000	+166,7 %
Fonds de minoration foncière	15 000 000	15 000 000	20 000 000	+33,3 %	20 000 000	+33,3 %
Total PPI (Hors charges de fonctionnement)	100 000 000	142 500 000	134 000 000	+34 %	167 000 000	+17 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'EPFLO.

Annexe n° 10. Formation de l'autofinancement (2019-2023)

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion	9 012 013	13 119 821	20 247 139	26 314 815	26 833 685
- Charges de gestion	2 373 375	5 925 248	11 036 623	16 498 126	16 991 504
= Excédent brut d'exploitation	6 638 638	7 194 573	9 210 516	9 816 689	9 842 181
+/- Résultat financier	2 074	238	- 28 818	- 55 849	- 47 829
+/- Résultat exceptionnel	- 259 712	- 265 480	- 1 346 386	- 1 728 629	- 2 209 439
= CAF brute	6 381 000	6 929 331	7 835 312	8 032 211	7 584 913
En % du produit total	73,0 %	54,1 %	41,0 %	30,9 %	31,7 %
-Annuité en capital de la dette	0	0	0	638 662	642 557
= CAF nette ou disponible	6 381 000	6 929 331	7 835 312	7 393 550	6 942 356
En % du produit total	73,0 %	54,1 %	41,0 %	28,5 %	29,1 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des comptes de gestion.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL DES TERRITOIRES DE L'OISE ET DE L'AISNE

(Oise)

Exercices 2019 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Jean-Marc Deschodt, directeur de l'établissement public foncier local des territoires de l'Oise et de l'Aisne.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** ».



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>