



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE**

## **ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE HAUTS-DE-FRANCE**

*Tome 2 – Gouvernance, organisation des services  
et portefeuille d'activités*

**(Département du Nord)**

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 28 octobre 2022.



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS*</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>1 PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT</b> .....	<b>6</b>
1.1 Création et périmètre d'intervention.....	6
1.2 Contrôle antérieur.....	7
1.3 Ses missions.....	7
1.4 Une gouvernance partagée.....	8
1.4.1 Le respect des règles déontologiques.....	8
1.4.2 Les instances décisionnelles.....	9
1.4.3 La direction générale.....	10
1.4.4 Le contrôle des autorités de tutelle.....	11
<b>2 LA RÉORGANISATION DES SERVICES</b> .....	<b>13</b>
2.1 D'une logique « métier » vers une logique « projet ».....	13
2.2 L'évolution des effectifs.....	14
2.2.1 Le temps de travail.....	15
2.2.2 Une rotation des effectifs élevée et des difficultés de recrutement.....	16
2.2.3 Les rémunérations.....	17
<b>3 LE CADRE D'INTERVENTION DE L'EPF</b> .....	<b>20</b>
3.1 Un cadre stratégique : le programme pluriannuel d'intervention.....	20
3.1.1 Le PPI 2015-2019.....	20
3.1.2 Le PPI 2020-2024.....	22
3.2 Un cadre opérationnel : les conventions.....	24
3.2.1 Les différents types de convention.....	24
3.2.1.1 La convention-cadre de partenariat.....	24
3.2.1.2 La convention pré-opérationnelle.....	25
3.2.1.3 La convention opérationnelle.....	25
3.2.1.4 La convention de veille foncière ou d'opportunité.....	26
3.2.2 Le suivi des conventions.....	26
3.3 Des partenariats multiples.....	28
<b>4 LA POLITIQUE DE PORTAGE</b> .....	<b>31</b>
4.1 Les acquisitions.....	31
4.2 La gestion des biens et les travaux de recyclage.....	33
4.3 La durée de portage.....	34
4.4 Les cessions.....	36
4.4.1 Le prix de cession.....	36
4.4.2 Les dispositifs d'aides financières.....	36
4.4.2.1 L'aide au financement des études.....	37
4.4.2.2 Les minorations pour la réalisation de travaux.....	37
4.4.2.3 La décote foncière additionnelle.....	38

4.4.2.4	Le contrôle <i>a posteriori</i> des aides accordées .....	40
4.4.3	Le paiement du prix de cession.....	40
5	L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES .....	43
5.1	La tenue des comptes .....	43
5.2	L'application d'une nouvelle norme comptable pour la dépréciation des stocks de terrains.....	43
5.3	La sincérité des prévisions de recettes et de dépenses .....	44
5.4	La qualité de l'information comptable.....	44
6	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	46
6.1	Le compte de résultat .....	46
6.1.1	Les produits .....	46
6.1.2	Les charges .....	49
6.2	Le résultat de fonctionnement et la capacité d'autofinancement .....	52
6.3	Les stocks.....	53
6.4	Le fonds de roulement et la trésorerie.....	55
6.5	Les effets de la crise sanitaire et ses conséquences. ....	56
6.6	Les perspectives budgétaires.....	57
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>59</b>

## SYNTHÈSE

L'établissement public foncier (EPF) de Hauts-de-France est un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Créé il y a 30 ans pour requalifier les friches industrielles, il a vu son rôle évoluer pour devenir aujourd'hui l'opérateur de référence du recyclage foncier en Nord – Pas de Calais, avant que son périmètre d'action soit étendu au département de la Somme, en 2021. La diversité de ses thématiques d'intervention (logement, développement économique, redynamisation des centres villes et centres bourgs, et biodiversité...) le conduit à travailler sur tous types de territoires, qu'ils soient urbains, denses, périurbains ou ruraux.

La mission de l'EPF vise essentiellement à favoriser, dans son domaine de compétence, la réalisation de projets des collectivités territoriales cohérents avec les politiques locales et nationales. Dans cette perspective, il acquiert, requalifie et gère des terrains, puis cède à la collectivité ou à un aménageur un bien foncier exploitable. Cette mission stratégique correspond au portage foncier, dont la durée s'élève, en moyenne, à 6,9 années, inférieure à celle des autres EPF d'État.

Ses instances de gouvernance, bien que composées majoritairement de représentants des collectivités territoriales, sont partagées avec l'État. Ce dernier exerce une tutelle forte au travers, notamment, de ses orientations stratégiques, prises en compte dans le programme pluriannuel d'intervention (PPI) adopté par le conseil d'administration de l'établissement. Dans ce cadre, l'objectif principal des deux PPI mis en œuvre par l'EPF sur la période portait sur sa contribution en faveur de la production de logements, notamment sociaux.

Les opérations portées par l'établissement étant de plus en plus complexes et diversifiées, celui-ci s'est engagé dans la réorganisation de ses services. Son activité opérationnelle n'est désormais plus segmentée par « métier » mais par « projet ». Ses effectifs sont relativement stables, malgré des difficultés de recrutement dues, notamment, à la forte concurrence des entreprises du secteur de l'aménagement.

Pour lever le frein lié à la complexité et au coût du processus de remise en état des sites et faciliter la sortie des opérations sur des sites recyclés, l'établissement mobilise deux types d'aides financières : une aide au financement des études et des travaux de déconstruction et de traitement des sources de pollution, ainsi qu'un dispositif de minoration foncière. Depuis 2018, ces mécanismes de minorations, fortement consommateurs de fonds propres, ont été simplifiés voire, pour certains, supprimés.

Sur la période, le financement du portage des opérations (acquisitions et travaux) a été, pour l'essentiel, assuré par la fiscalité. Toutefois, l'exercice 2021 illustre une dépendance moins forte de l'établissement à la taxe spéciale d'équipement (TSE), en raison de la diminution régulière du plafond adopté en loi de finances et des actions menées pour dynamiser les recettes de cessions.

La situation financière de l'EPF est saine, ses réserves étant très élevées au regard de ses besoins. Elles lui ont permis d'amortir certains effets de la crise sanitaire et de contribuer au plan de relance économique. Elles devraient constituer autant de marges de manœuvre pour de futures dépenses liées à l'extension récente de son périmètre au département de la Somme.

**RECOMMANDATIONS\***  
(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<b>Page</b>
<b>Recommandation n° 1 :</b> formaliser la procédure d'attribution des avancements et promotions dans le règlement du personnel.				X	<b>20</b>
<b>Recommandation n° 2 :</b> définir des critères objectifs permettant à l'EPF de proposer un échelonnement de paiement du prix de cession et faire approuver, par son conseil d'administration, les demandes ainsi traitées.				X	<b>43</b>

\* Voir notice de lecture ci-dessous.

<b>NOTICE DE LECTURE</b>	
<b>SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS</b>	
<i>Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.</i>	
<b>Totalement mise en œuvre</b>	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
<b>Mise en œuvre en cours</b>	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
<b>Mise en œuvre incomplète</b>	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
<b>Non mise en œuvre</b>	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public foncier (EPF) de Hauts-de-France, dont le siège est à Lille (Nord), au cours des exercices 2016 et suivants a été ouvert par lettres du président de la chambre, adressées le 25 janvier 2022 à M. Slimane Bouakil, directeur général par intérim du 1<sup>er</sup> novembre 2021 au 31 mars 2022, le 4 février 2022 à Mme Loranne Bailly, directrice générale du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au 31 octobre 2021, le 4 avril 2022 à Mme Catherine Bardy, directrice générale en fonctions depuis le 1<sup>er</sup> avril 2022, ainsi qu'à titre d'information à M. Salvatore Castiglione, président du conseil d'administration.

Un premier rapport (tome 1) a porté exclusivement sur la requalification des friches en vue de la construction de logements, thème retenu par la chambre au titre de son enquête régionale. Le présent rapport (tome 2) présente l'établissement, ses instances de gouvernance, l'organisation de ses services, ainsi que son portefeuille d'activités.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 10 mai 2022 avec la directrice générale en fonctions et le directeur général par intérim, et le 12 mai 2022 avec leur prédécesseur.

Lors de sa séance du 7 juin 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été transmises à la directrice générale actuelle, au directeur général par intérim, et à leur prédécesseur, par courriers du 27 juillet 2022, ainsi qu'à un tiers concerné.

Seule la directrice générale en fonctions a répondu, par courrier du 22 septembre 2022 enregistré au greffe le 29 septembre 2022.

Après avoir examiné cette réponse, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes, lors de sa séance du 28 octobre 2022.

# 1 PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT

## 1.1 Création et périmètre d'intervention

Créé en 1990 à l'initiative de l'État<sup>1</sup>, conformément aux dispositions des articles L. 321-1 à 13 et R. 321-3 à 21 du code de l'urbanisme et sur un périmètre couvrant les départements du Nord et du Pas-de-Calais, l'EPF, initialement dénommé « établissement public foncier du Nord – Pas-de-Calais », est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est le troisième EPF le plus ancien, après celui de Basse Seine, créé en 1968, et celui de Lorraine, créé en 1973<sup>2</sup>.

Sa vocation initiale consistait à mettre en œuvre une politique partagée par l'État et la région portant sur la requalification de grands sites industriels et miniers, laissés en friche à la suite de l'arrêt de leurs activités (fermeture des puits de mines de charbon et crises sidérurgiques et textiles). Par la suite, il est devenu l'opérateur de référence du recyclage foncier en Nord - Pas-de-Calais.

Après la fusion, en 2016, des régions Nord - Pas-de-Calais et Picardie, les services de l'État, les départements de l'Aisne, de l'Oise et de la Somme et l'EPF ont engagé, en 2018, une concertation quant à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement. Par décret n° 2021-1061 du 6 août 2021, celui-ci a été étendu au département de la Somme et renommé en conséquence « établissement public foncier de Hauts-de-France ».

Cette décision, qui a augmenté<sup>3</sup> de moitié sa superficie d'intervention, ne devrait, *a priori*, pas remettre en cause les équilibres territoriaux, le nombre d'habitants rattachés ne représentant que 12 %<sup>4</sup> du nouvel ensemble. Même si le poids de la métropole lilloise prédomine (avec 31 % de son stock foncier fin 2021<sup>5</sup>), l'établissement assure une couverture territoriale satisfaisante, au regard de la répartition de ses interventions<sup>6</sup>.

Si aucune extension nouvelle au département de l'Oise (qui dispose déjà d'un EPF local) n'est aujourd'hui étudiée, un élargissement sur tout ou partie de l'Aisne reste envisagé. Selon la directrice générale en fonctions, des échanges seraient en cours sur le sujet. Au regard des missions et enjeux, un regroupement sur l'ensemble des Hauts-de-France apparaîtrait logique.

---

<sup>1</sup> Décret n° 90-1154 du 19 décembre 1990.

<sup>2</sup> Il est l'un des douze EPF d'État existant actuellement.

<sup>3</sup> Superficies département du Nord : 5 743 km<sup>2</sup>, Pas-de-Calais : 6 671 km<sup>2</sup>, Somme : 6 170 km<sup>2</sup>

<sup>4</sup> Nombre d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2019 : Nord : 2 608 346, Pas-de-Calais : 1 465 278 ; Somme : 570 559 (source : Insee).

<sup>5</sup> 10 % pour la communauté d'agglomération du Douaisis, 8 % par la communauté de communes de Flandre intérieure, 7 % par la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole, 7 % pour la CA de la Porte du Hainaut et 7 % correspondant à 23 autres intercommunalités (source : rapport de gestion 2021).

<sup>6</sup> Cf. annexe n° 1.



## 1.2 Contrôle antérieur

L'établissement avait fait l'objet d'un précédent rapport de la chambre, sur la période 2008 à 2012, qui avait formulé les deux recommandations suivantes :

- établir un bilan prévisionnel actualisé chaque année, retraçant les opérations du programme pluriannuel d'intervention (PPI) jusqu'à son achèvement ;
- rattacher comptablement chaque opération à son PPI d'origine, afin d'être en mesure d'en produire un bilan d'exécution fiable.

Dans le cadre de la présente instruction, l'EPF a précisé que son budget présentait, aujourd'hui, un tableau des dépenses par destination permettant, année après année, de dresser un bilan de l'exécution du PPI. Par ailleurs, il rattache, désormais, comptablement chaque opération au PPI auquel elle est liée, y compris en cas de renouvellement de la convention dans un nouveau programme.

## 1.3 Ses missions

L'EPF se qualifie de « recycleur de foncier en Hauts-de-France ». Pour l'État, il est un outil opérationnel d'aide à la mise en œuvre des politiques publiques, dont celles axées sur le logement, la transition écologique et la revitalisation des territoires<sup>7</sup>. Il se doit donc d'apporter une réponse locale à certains enjeux de politiques nationales.

En 2005, la pression croissante des questions foncières liées à la production de logements a conduit le législateur à identifier spécifiquement le statut des EPF d'État dans le code de l'urbanisme et à centrer leurs activités sur l'accompagnement foncier des politiques locales de l'habitat<sup>8</sup>.

Leurs missions, d'intérêt général, et modalités d'intervention sont définies aux articles L. 321-1 et suivants du code de l'urbanisme. Ils ont pour vocation d'acquérir et de porter du foncier, de procéder aux travaux de remise en état (dits de « proto-aménagement » : déconstruction, dépollution, désamiantage et « préverdissement »), avant de le céder à une collectivité ou à un opérateur privé, en vue de son aménagement.

L'intervention de l'EPF se déroule en six étapes :

1. Contractualisation avec les collectivités territoriales, sur la sollicitation de ces dernières et après analyse du besoin exprimé. Le conseil d'administration statue sur la légitimité de la demande, en tenant compte de la politique d'intervention de l'établissement. En cas d'approbation, celui-ci signe alors une convention avec la collectivité ;

---

<sup>7</sup> Notamment au travers du dispositif « action cœur de ville ».

<sup>8</sup> L'EPF est un opérateur foncier du recyclage urbain et du logement social qui n'exerce pas de compétence en matière d'aménagement.

2. Négociation et acquisition des biens situés dans le périmètre foncier défini. Des négociations sont engagées par l'EPF avec les propriétaires, sur la base des prix du marché. L'achat est officialisé par un acte notarié ;
3. Gestion et mise en sécurité des sites. Dès le bien acquis, l'établissement souscrit une assurance et met en sécurité les lieux. Il s'acquitte des obligations de tout propriétaire (notamment, le paiement des taxes foncières) ;
4. Réalisation de travaux de requalification (déconstruction et dépollution). En fonction des nécessités du projet, l'EPF assure la maîtrise d'ouvrage des travaux de requalification de tout ou partie des biens dont il est propriétaire. ;
5. Cession du foncier, prêt à un nouvel usage, à la collectivité ou à tout autre opérateur que celle-ci aura désigné ;
6. Suivi du projet réalisé sur le foncier ayant fait l'objet de l'intervention de l'établissement.

Ainsi, l'EPF assure-t-il le financement des acquisitions et du portage des biens pour le compte des collectivités territoriales, ce qui leur permet d'éviter de supporter les coûts financiers en amont des projets considérés<sup>9</sup>.

## **1.4 Une gouvernance partagée**

Pour l'exercice de ses missions, l'établissement bénéficie d'une autonomie juridique et financière, dans le cadre d'une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités.

### **1.4.1 Le respect des règles déontologiques**

En matière d'obligations juridiques et déontologiques, l'article 8 du décret constitutif de l'EPF de Hauts-de-France rappelle que les membres du conseil d'administration sont tenus au respect des dispositions de l'article R. 321-5 du code de l'urbanisme. Ces obligations sont rappelées dans les différentes versions du règlement institutionnel de l'établissement et précisées dans une note diffusée auprès des administrateurs en 2020.

C'est dans ce cadre également que l'établissement transmet les déclarations d'intérêts obligatoires aux services préfectoraux, qui en assurent la collecte et le suivi.

Par ailleurs, l'article 18 du règlement institutionnel prévoit qu'en cas de conflit d'intérêts manifeste ou d'apparence de conflit d'intérêts d'un administrateur, celui-ci s'interdit de prendre part au débat et au vote d'une délibération du conseil d'administration ou du bureau. La chambre a pu constater le respect de cette disposition, au travers des procès-verbaux de réunion du bureau et du conseil d'administration.

---

<sup>9</sup> Notamment, analyse des prix d'acquisition, réalisation des diagnostics préalables sur la pollution et les coûts de démolition liés à l'amiante, études pré-opérationnelles et de la gestion du portage.

Les salariés de l'établissement sont également assujettis au respect de règles déontologiques, en particulier ceux qui détiennent, dans l'exercice de leurs fonctions, des informations confidentielles relatives à des données financières sur des emprises foncières et de potentielles plus-values. Un guide de déontologie précise leurs obligations en la matière, quelles que soient leurs fonctions. En outre, plusieurs actions de sensibilisation ont été menées sous forme d'ateliers et de formations depuis 2017.

#### **1.4.2 Les instances décisionnelles**

L'EPF est administré par un conseil d'administration et un bureau.

La composition du conseil d'administration est fixée par son décret constitutif, conformément aux dispositions des articles L. 321-8 et L. 321-9 du code de l'urbanisme.

En 2016, celui-ci réunit vingt-quatre représentants des collectivités territoriales et quatre représentants de l'État à voix délibérative. Après l'extension au département de la Somme, la représentation des collectivités territoriales ou de leurs groupements a été revue<sup>10</sup>, sans en changer le nombre.

Ainsi, la région ne dispose plus, désormais, que de six représentants (contre huit auparavant) et chaque département de deux (contre quatre auparavant, pour chacun des départements du Nord et du Pas-de-Calais). La communauté d'agglomération Amiens métropole a rejoint la métropole européenne de Lille et les communautés urbaines d'Arras et de Dunkerque. Huit autres représentants d'intercommunalités complètent le conseil d'administration (deux représentants pour le Nord, trois le Pas-de-Calais et trois pour la Somme).

Par ailleurs, quatre personnalités socioprofessionnelles ainsi que le directeur de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural Flandres-Artois participent avec voix consultative. Enfin, le préfet de la région Hauts-de-France, le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement, le contrôleur budgétaire et l'agent comptable de l'établissement assistant, de droit, aux réunions.

Au cours de la période contrôlée, le conseil d'administration a connu trois présidents, tous appartenant au collège des représentants de la région. M. Salvatore Castiglione préside l'instance depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2017.

Les compétences exclusives du conseil d'administration sont précisées par l'article R. 321-6 du code de l'urbanisme<sup>11</sup>. Il arrête, notamment, le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE)<sup>12</sup>, qui constitue la principale ressource financière de l'EPF au cours de la période.

---

<sup>10</sup> Décret n° 2021-1061 du 6 août 2021 modifiant les statuts de l'Établissement public foncier du Nord - Pas-de-Calais.

<sup>11</sup> En particulier, définition de l'orientation de la politique de l'établissement et approbation du PPI, autorisation des emprunts ainsi que vote du budget, du compte financier et affectation des résultats.

<sup>12</sup> Article 1607 ter du code général des impôts.

Les règles régissant le fonctionnement institutionnel de l'établissement sont précisées dans un règlement intérieur, mis à jour en 2020 et 2022. Celui-ci prévoit que le conseil d'administration est compétent pour approuver les conventions dites opérationnelles et les transactions, déterminer les conditions de recrutement du personnel et décider de la création de filiales<sup>13</sup> et des prises de participations. Il peut déléguer ses pouvoirs de décision sur ces matières au directeur général, exception faite de la création de filiales et des prises de participation.

Conformément à l'article 12 du décret constitutif, le conseil d'administration a élu, parmi ses membres, un bureau composé de neuf membres, dont le président et trois vice-présidents dudit conseil, deux représentants du collège des départements, deux de celui des intercommunalités et un représentant de l'État.

Le bureau règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil d'administration, dans la limite des délégations qu'il lui accorde<sup>14</sup>. Il informe ce dernier de l'ensemble des conventions adoptées dans l'année.

Les séances du conseil d'administration et du bureau se tiennent régulièrement et font l'objet de procès-verbaux exhaustifs<sup>15</sup>.

### 1.4.3 La direction générale

Le directeur général d'un EPF d'État est nommé par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du préfet compétent et du président du conseil d'administration<sup>16</sup>.

Outre son rôle d'ordonnateur des dépenses et recettes, il dispose des pouvoirs propres énumérés à l'article 12 du règlement institutionnel, dont la préparation du PPI, celle du budget, le recrutement du personnel, la préparation et la passation des marchés et contrats et l'exécution des décisions du conseil d'administration.

En complément, le conseil d'administration lui a délégué<sup>17</sup> le droit de préemption et de priorité dont le conseil d'administration est délégataire, l'a autorisé à conclure et approuver tout protocole transactionnel inférieur à 50 000 € HT, à constater la désaffectation du domaine public et prononcer son déclassement, ainsi que corriger toute erreur matérielle identifiée dans des conventions ou avenants approuvés par le conseil d'administration. Pour sa part, le directeur général a délégué sa signature à certains de ses collaborateurs. Ces délégations n'appellent pas d'observations de la chambre.

---

<sup>13</sup> L'EPF n'a pas créé de filiales au cours de la période.

<sup>14</sup> À savoir, l'approbation des conventions opérationnelles et de leurs avenants dans la limite d'un montant de 5 M€ HT, l'approbation des protocoles transactionnels supérieurs à 50 000 € HT et celle des conventions de partenariat avec des organismes divers pour un montant maximal de 50 000 € HT.

<sup>15</sup> Des documents préparatoires sont transmis aux administrateurs préalablement à chaque réunion. En outre, des présentations synthétiques sont commentées en séance par le directeur général.

<sup>16</sup> Articles R. 321-8 à R. 321-10 du code de l'urbanisme.

<sup>17</sup> En application des dispositions de l'article 11 du décret créant l'EPF. Il s'agit de délégations de pouvoir ès qualité, qui ne sont donc pas nominatives (à l'inverse des délégations de signature). Il en résulte que ces délégations de pouvoir restent valables lorsque le délégataire change.

#### 1.4.4 Le contrôle des autorités de tutelle

Conformément à l'article R. 321-1 du code de l'urbanisme, l'établissement est placé sous la tutelle technique du ministre chargé de l'urbanisme<sup>18</sup>. Celle-ci se traduit, notamment, par la nomination du directeur général, ainsi que par la définition des orientations stratégiques de l'État devant être prises en compte dans le cadre du PPI adopté par l'établissement (cf. *infra*).

Le préfet, qui assiste de droit aux délibérations du conseil d'administration, veille à la prise en compte des orientations stratégiques de l'État lors de l'élaboration du programme pluriannuel d'intervention de l'EPF, conformément aux dispositions de l'article R. 321-13 du code de l'urbanisme. Il est, en outre, destinataire des délibérations du conseil d'administration, ainsi que des décisions du directeur général prises pour l'exercice du droit de préemption ou de priorité, conformément au I de l'article R. 321-18 du code de l'urbanisme.

De plus, l'EPF est assujéti au contrôle budgétaire prévu par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et précisé par un arrêté ministériel du 3 juin 2016. Ce contrôle est exercé par le contrôleur général économique et financier, membre de droit du conseil d'administration.

Sur demande des ministres de la cohésion des territoires et du budget, une évaluation de la gestion de l'EPF a été réalisée en 2017<sup>19</sup>, conjointement par le conseil général de l'environnement et du développement durable et le contrôleur général économique et financier. Les auditeurs ont, notamment, conclu à l'extension nécessaire aux départements de la Somme et de l'Aisne<sup>20</sup> et ont souligné la nécessité de privilégier un fonctionnement en mode « projet », plutôt que « métier ».

En réponse, l'établissement a réalisé une étude de faisabilité technique de l'extension au territoire de la Somme puis mené une phase de concertation avec les territoires de l'ex-Picardie. Il a également révisé, à mi-parcours, ses modalités d'intervention au titre du PPI 2015-2019 et engagé la réorganisation de ses services en mode « projet » (cf. *infra*).

En 2021, l'EPF a été audité, sur les exercices 2017 à 2019, par la mission départementale « Risques et audit » de la direction régionale des finances publiques des Hauts-de-France. L'audit a conclu à la fiabilité du suivi financier, qui donne une image fidèle de la situation financière de l'établissement mais a également formulé des observations sur les méthodes d'amortissement de ses immobilisations, ainsi que sur la gestion des stocks<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Le ministre chargé de l'urbanisme était le ministre du logement et de l'habitat durable en 2016 et à compter de 2017, le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

<sup>19</sup> Mission axée sur le fonctionnement interne de l'établissement, son équilibre financier, la conciliation des objectifs prioritaires en termes de logement avec les autres types d'intervention et la capacité de l'établissement à mettre en œuvre dans de bonnes conditions une extension de son périmètre d'intervention. Concomitamment, l'EPF engageait un bilan d'étape à mi-parcours de son PPI.

<sup>20</sup> Le sud de l'Aisne (le Soissonnais) recourt aux services de l'EPF local du département de l'Oise.

<sup>21</sup> Effectuée sur tableur, outil inadapté au traitement sécurisé d'un volume important des biens stockés (environ 1 500 biens, d'une valeur globale de 580 M€).

Sur la méthode d'enregistrement comptable des dotations aux amortissements, le conseil d'administration a approuvé la règle d'amortissement au *prorata temporis*<sup>22</sup> à compter de l'exercice 2022 et, s'agissant du suivi des stocks, l'établissement a engagé une réflexion sur son prochain système d'information financier, qui pourrait être relié à un outil automatisé du suivi de ses stocks.

Ainsi, l'État exerce une tutelle forte sur l'EPF, au travers notamment de ses audits et de ses orientations stratégiques.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Créé il y a 30 ans pour requalifier les friches industrielles, l'EPF de Hauts-de-France est un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a vu son rôle évoluer, pour devenir l'opérateur de référence du recyclage foncier en Nord – Pas-de-Calais. Si son périmètre d'intervention a été étendu au département de la Somme en 2021, un élargissement à l'ensemble du territoire de la région Hauts-de-France serait logique.*

*Les missions de l'EPF consistent principalement à acquérir des biens immobiliers et fonciers nécessaires aux projets des collectivités publiques ou des aménageurs privés, puis de les remettre en état avant de les céder aux porteurs de projets.*

*Ses instances de gouvernance, bien que composées majoritairement de représentants de la région Hauts-de-France, des départements du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme, ainsi que de collectivités territoriales, sont partagées avec l'État, qui exerce sa tutelle au travers, notamment, de ses audits et des orientations stratégiques prises en compte dans le PPI adopté par le conseil d'administration de l'établissement.*

---

---

<sup>22</sup> C'est-à-dire dès la mise en service de l'immobilisation et non à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante.

## 2 LA RÉORGANISATION DES SERVICES

Le PPI de la structure pour la période 2015-2019 s'est accompagné du premier projet d'établissement rédigé par l'EPF. Il a été révisé, pour la période 2019-2023, en vue d'adapter l'organisation à l'activité inscrite au programme d'intervention actuel, ainsi qu'à l'extension du périmètre territorial. L'organigramme des services a donc évolué en fonction des orientations fixées dans les projets d'établissement.

### 2.1 D'une logique « métier » vers une logique « projet »

L'organisation des services de l'établissement a peu évolué avant 2019. Pour répondre aux besoins liés à l'activité de recycleur foncier, elle était structurée autour de trois directions : la direction du développement et des finances, la direction des ressources et la direction opérationnelle<sup>23</sup>.

Les opérations foncières s'avérant de plus en plus complexes et diversifiées, cette organisation par « métier » a toutefois été revue, en 2019, pour renforcer la polyvalence des équipes, la mutualisation des moyens et la transversalité dans le fonctionnement des directions. De plus, un service « stratégie et partenariat » a été créé, afin d'accroître les capacités stratégiques de l'EPF (veille, connaissance des dynamiques territoriales, observation foncière, études) et le développement de ses partenariats.

Les fonctions supports ont été regroupées au sein d'une direction unique et structurées avec la création d'un service « finances et commande publique », d'un service juridique et d'un service qualité. Pour sa part, la direction opérationnelle a été réorganisée de façon plus profonde avec la création d'un service « conduite de projets », d'un service technique (regroupant les travaux et la gestion du patrimoine) et d'un service immobilier (lequel a réintégré l'ensemble des missions relatives à l'acquisition, la gestion locative et le pilotage des cessions).

La réorganisation s'est poursuivie en 2021, la volonté de l'établissement étant de faire évoluer le pilotage de l'activité opérationnelle d'une logique « métier » vers une logique « projet »<sup>24</sup>, conformément aux conclusions de l'audit réalisé par les services de l'État en 2017 (cf. *supra*).

Dorénavant, la conduite des projets et les opérations immobilières sont regroupées au sein de deux services : le service des « opérations de recyclage foncier » et celui des « opérations de recomposition urbaine ». Au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2022, les dossiers en cours ont ainsi été répartis progressivement entre ces deux services et les équipes, organisées en mode « projet », interviennent désormais sur l'ensemble de l'activité de portage, de l'acquisition à la cession du foncier<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Elle-même subdivisée en quatre pôles : « action foncière », « gestion du patrimoine », « travaux » et « cessions ».

<sup>24</sup> Fusion des services « conduite de projets » (SCOP) et service immobilier (SIM), la scission du service « technique » en service « patrimoine » (SPA) et service « technique » (STEC) et la création d'un service consacré au pilotage des opérations de recomposition urbaine (SORU) et d'un autre voué au recyclage foncier (SOREF).

<sup>25</sup> Les chargés d'affaires immobilières, responsables d'un portefeuille de transactions immobilières (cessions et acquisitions), ont été affectés sur des postes de chefs de projets opérationnels dont le rôle de pilote d'une équipe projet pluridisciplinaire a été affirmé.

Le personnel a été associé en amont au projet de réorganisation des services, qui a été mis en œuvre progressivement, conformément à un calendrier de déploiement, afin de sécuriser la continuité de l'activité opérationnelle. Les fiches de postes ont été adaptées pour tenir compte de l'évolution des métiers et du fonctionnement en mode « projet ». Par ailleurs, cette nouvelle organisation, qui s'appuie sur de nombreux comités internes, a été régulièrement soumise, pour avis, au comité social et économique de l'établissement, avant d'être présentée au conseil d'administration, lors de sa séance du 11 juin 2021.

La réorganisation des services a fait émerger de nouveaux métiers (géomaticien<sup>26</sup>, technicien en immobilier, etc.). D'autres fonctions ont été modifiées pour plus de polyvalence<sup>27</sup> ou ont été supprimées (directeur général adjoint, référent économie numérique, etc.). Enfin, l'EPF a externalisé certaines missions, telle que l'expertise financière nécessaire à la détermination du prix de cession d'un bien précédemment acquis (analyse des bilans des promoteurs immobiliers, évaluation foncière selon la méthode du compte à rebours).

Un « plan de développement des compétences 2022 » a été mis en œuvre pour un montant de 50 000 €<sup>28</sup>, afin d'accompagner ces changements, ainsi que la transformation numérique, à travers la mise en place de nouveaux outils informatiques.

Cette nouvelle organisation étant très récente, la chambre invite l'établissement à en établir, à moyen terme, le bilan et en informer le conseil d'administration.

## 2.2 L'évolution des effectifs

Les effectifs physiques sont stables sur la période. Les cadres, affectés principalement dans des services opérationnels, représentent, en moyenne, presque deux tiers des salariés.

En équivalent temps plein travaillé (ETPT)<sup>29</sup>, les effectifs sont restés en-deçà des plafonds autorisés, soit 78 ETPT. Les dépenses de personnel suivent, sur la période contrôlée, une évolution similaire à celle des ETPT exécutés et respectent les plafonds autorisés.

---

<sup>26</sup> La géomatique regroupe l'ensemble des outils et méthodes permettant d'acquérir, de représenter, d'analyser et d'intégrer des données géographiques.

<sup>27</sup> Assistante auprès d'un chargé d'affaires immobilières devenue assistante de projet opérationnel, chargé des marchés publics devenu juriste de la commande publique.

<sup>28</sup> Le budget formation réalisé en 2021 s'élevait à 31 630 €.

<sup>29</sup> Unité de décompte, proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année. Par exemple, un titulaire dont la quotité de travail est de 80 % sur 6 mois correspond à 0,4 ETPT.



**Tableau n° 1 : Évolution des effectifs en ETPT et des dépenses de personnel**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne 2016 à 2021
ETPT exécutés	75,62	78,3	78,55	75,95	78,65	78,07	0,6 %
Plafond ETPT autorisé	82,31	83,8	82,21	83,21	80,57	88,06	1,4 %
Dépenses de personnel*	4 848 516	5 081 356	5 064 788	5 020 564	5 112 965	5 069 719	0,9 %
Plafond dépenses de personnel autorisé	5 616 109	5 810 847	5 999 259	6 151 815	5 423 456	6 144 742	1,8 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes financiers de l'EPF.

\*salaires, charges salariales et patronales, congés payés, formation, prévoyance, avantages sociaux, intéressement, impositions assises sur la masse salariale

En 2021, l'écart entre les effectifs en ETPT exécutés et ceux autorisés s'accroît pour atteindre 10 ETPT en raison d'un nombre élevé de départs, de difficultés de recrutement et d'un recours – reconnu comme important, par la directrice générale – au temps partiel.

En 2022, le conseil d'administration a autorisé un plafond d'emplois plus élevé (94,4 ETPT), pour permettre le recrutement de sept collaborateurs supplémentaires, à la suite de l'extension du périmètre d'intervention de l'EPF au département de la Somme.

### 2.2.1 Le temps de travail

Un accord d'entreprise portant sur l'organisation et l'aménagement du temps de travail et la mise en place d'un compte épargne temps, approuvé par le conseil d'administration le 29 novembre 2019, a été signé le 2 décembre 2019 par la directrice générale et la délégation unique du personnel. Il vise à actualiser les dispositifs d'aménagement du temps de travail pour, d'une part, répondre aux enjeux du nouveau PPI 2020-2024 et, d'autre part, renforcer l'attractivité de l'EPF.

L'établissement a recours aux horaires individualisés pour ses salariés, dans le cadre de plages horaires fixes et variables. Le temps de travail est décompté par un dispositif automatisé de badgeage. Toutefois, les cadres et les cadres supérieurs<sup>30</sup> sont éligibles au dispositif du forfait annuel en jours, dénommé « forfait-cadres »<sup>31</sup>.

22 % de l'effectif moyen de l'établissement bénéficient de temps partiel (à 80 %), soit, en moyenne, 17 salariés (horaires individualisés et forfaits jours réduits confondus).

<sup>30</sup> 42 salariés en 2020, 47 en 2021 et 46 en 2022.

<sup>31</sup> Ce « forfait jours » est calculé sur la base d'un nombre de jours travaillés fixe de 212 jours par an. Le bénéficiaire de ce forfait dispose de 25 jours de congés payés et de 16 jours supplémentaires. Il peut également solliciter un « forfait jours réduit » équivalent à un temps partiel auquel cas, le nombre de jours travaillés et les jours de congés et jours supplémentaires seront recalculés au *pro rata*. De 2020 à 2022, en moyenne, 14 % des salariés en « forfait jours » ont opté pour un « forfait jours réduit ».

Par ailleurs, après une expérimentation en 2020, puis les périodes de confinement durant la crise sanitaire, les salariés bénéficient du télétravail<sup>32</sup> depuis le 6 septembre 2021. Une charte sur le télétravail a été signée fin 2020 et s'applique jusqu'au 31 juillet 2022. Si les agents dont le temps de travail est supérieur ou égal à 80 % peuvent en bénéficier, une présence hebdomadaire minimale de trois jours est exigée, à la fois pour assurer la coordination entre les métiers et éviter l'isolement professionnel.

Ce dispositif, relativement souple, est organisé sur la base de jours « volants », dans la limite de 60 jours par an. En contrepartie, les agents concernés s'engagent à ne pas télétravailler le lundi et à ne pas programmer de journée de télétravail la veille d'un congé, afin de garantir la continuité de l'activité et le bon fonctionnement des services.

Dans sa réponse, la directrice générale en fonctions précise que, suite à une nouvelle charte relative au télétravail, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2022, la limite de 60 jours a été supprimée, ainsi que l'interdiction de poser un jour de télétravail la veille d'un congé.

En 2021, 66 salariés ont bénéficié du télétravail, soit plus de 80 % de l'effectif. Toutefois, le nombre de journées télétravaillées apparaît modéré (11 journées, en moyenne, par salarié).

Enfin, l'absentéisme, très faible sur la période, n'affecte pas l'activité des services. Sur la base du décompte des journées d'absence produit par l'établissement, il s'élève, en moyenne à 6,5 % entre 2016 et 2021 et chute à 3,9 % en 2021.

## **2.2.2 Une rotation des effectifs élevée et des difficultés de recrutement**

Depuis 2018, les recrutements ne compensent plus les départs. En 2021, ces derniers, suite à la démission de sept salariés, ont affecté 19 % de l'effectif total, soit le taux le plus important sur la période.

Le principal motif de départ est la démission, puis la fin de contrat. Moins nombreux, la rupture conventionnelle et le départ à la retraite ont un impact équivalent. L'établissement affirme s'attacher à analyser les motifs de démission de ses salariés.

Une indemnité de licenciement est versée à tout collaborateur licencié justifiant d'au moins six mois d'ancienneté, durée plus favorable que celle prévue dans le code du travail<sup>33</sup>, qui s'établit à huit mois.

Le règlement du personnel prévoit des indemnités de licenciement égales aux trois quarts de la moyenne mensuelle des rémunérations brutes des douze derniers mois, multipliée par le nombre d'années de présence, sans qu'elles puissent excéder six fois cette moyenne. Ainsi, les indemnités de licenciement, qui ont représenté sur la période 43 321 €, sont, elles, nettement plus favorables que les minimas prévus par la réglementation<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Au sens des dispositions de l'article L. 1122-9 du code du travail.

<sup>33</sup> Article L. 1234-9 du code du travail.

<sup>34</sup> Article R. 1234-2 du code du travail.

Il en est de même s'agissant de indemnités de départ à la retraite<sup>35</sup>. Le règlement du personnel prévoit une indemnité de départ à la retraite ou de mise à la retraite qui s'élève aux trois quarts de la moyenne mensuelle des rémunérations brutes des douze derniers mois, multipliée par le nombre d'années d'ancienneté, sans excéder six fois cette moyenne.

L'EPF a recruté, en septembre 2021, un responsable des ressources humaines pour renforcer l'accompagnement des équipes et développer un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. À ce jour, les départs à la retraite<sup>36</sup> ne sont toutefois identifiés que lors de la préparation budgétaire de l'exercice N+1 et à l'occasion des entretiens professionnels avec les salariés.

L'établissement justifie ses difficultés<sup>37</sup> de recrutement par la forte concurrence des entreprises du secteur de l'aménagement, leurs conditions de recrutement attractives et la proximité de la région parisienne et de ses projets de développement urbain.

### 2.2.3 Les rémunérations

Aux termes de l'article L. 2233-1 du code du travail, « *les établissements publics à caractère industriel ou commercial (...), lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions du droit privé, les conditions d'emploi et de travail ainsi que les garanties sociales peuvent être déterminées, en ce qui concerne les catégories de personnel qui ne sont pas soumises à un statut particulier, par des conventions et accords [de travail] conclus* ».

Si l'EPF, comme les autres établissements publics fonciers d'État, n'a pas rattaché ses salariés de droit privé à une convention collective, c'est le règlement du personnel qui se substitue, dans une large mesure, à ce support de référence. Il comporte des grilles indiciaires et prévoit une cotation des postes au sein de l'établissement.

Celui-ci précise que « les qualifications indiquées sont mentionnées à titre indicatif et ne présentent pas de la création de nouvelles qualifications ou de leur positionnement futur sur la grille en fonction de l'évolution des métiers correspondants ». Compte tenu des changements intervenus dans l'organisation des services et les métiers exercés depuis 2019, la chambre recommande à l'établissement de compléter et/ou actualiser ses grilles indiciaires, qui n'ont pas connu d'évolution depuis 2003.

---

<sup>35</sup> Article D. 1237-1 du code du travail.

<sup>36</sup> Le départ à la retraite d'un salarié donne lieu à une redéfinition du poste lorsqu'il est envisagé de le remplacer en fonction des compétences à maintenir et de celles qui ne sont plus nécessaires du fait de la polyvalence générée par la réorganisation des services.

<sup>37</sup> Au 27 avril 2022, 13 offres d'emploi étaient publiées sur le site internet de l'EPF dont la plus ancienne du 7 janvier 2021 pour pourvoir un poste de chargé de projet informatique.

Conformément aux dispositions de l'article L. 3312-1 du code du travail<sup>38</sup>, les salariés de l'établissement bénéficient d'une prime d'intéressement, mise en place dans le cadre d'un accord-cadre signé en 2016 et renouvelé en 2019. L'enveloppe globale est plafonnée à 4 %<sup>39</sup> de la masse salariale brute annuelle de l'exercice au titre duquel l'intéressement est calculé. L'ensemble du personnel disposant d'une ancienneté minimale de trois mois<sup>40</sup> est éligible au versement de cette prime, au *prorata* de son temps de présence effectif au cours de l'exercice de référence.

Depuis 2019, le versement de cette prime, qui est soumis à des critères de performance, est également subordonné à la réalisation d'un résultat comptable positif. En cas de résultat négatif, l'intéressement est réduit à 2 % de la masse salariale. Vérifications faites, ses modalités d'attribution n'appellent pas d'observation.

Par ailleurs, entre 2016 et 2021, 45 % des salariés ont, chaque année, bénéficié<sup>41</sup> d'un avancement à un indice supérieur, autorisé par le directeur général. L'enveloppe annuelle disponible représente 1 % des rémunérations totales (comptes 6411 et 6414), nette des rémunérations du directeur général<sup>42</sup> et de l'agent comptable. Sur la période, son montant annuel varie entre 28 454 € et 50 693 €.

Enfin, les salariés peuvent également bénéficier de promotions. Leur nombre reste cependant réduit (de 0 à 3 par an).

Si le règlement du personnel prévoit le principe de ces avancements et promotions, il ne fait pas état de critères ou de règles d'attribution, en dehors des conditions d'ancienneté nécessaires aux salariés pour en bénéficier (au moins 12 mois d'ancienneté dans un indice). Aussi, en l'absence de convention collective et dans un souci d'équité et de transparence, la chambre recommande-t-elle à l'établissement de formaliser sa procédure d'attribution des avancements et promotions dans son règlement du personnel.

**Recommandation n° 1 : formaliser la procédure d'attribution des avancements et promotions dans le règlement du personnel.**

---

<sup>38</sup> L'intéressement est facultatif et « a pour but d'associer collectivement les salariés aux résultats ou aux performances de l'entreprise. Il présente un caractère aléatoire et résulte d'une formule de calcul liée à ces résultats ou performances ».

<sup>39</sup> En application de la circulaire du 7 décembre 1989 relative à la mise en œuvre de l'intéressement dans les entreprises publiques à statut.

<sup>40</sup> Au 31 décembre de l'exercice au titre duquel l'intéressement est calculé.

<sup>41</sup> En moyenne 34 bénéficiaires par an.

<sup>42</sup> La rémunération du directeur général est fixée par décision ministérielle (ministères de la transition écologique et de l'économie). Elle est constituée d'une part fixe liée aux responsabilités du poste et d'une part variable, plafonnée à 20 % de la rémunération fixe dite « fonctionnelle » et liée aux résultats obtenus par rapport à des objectifs fixés par les autorités de tutelle.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Jusqu'en 2018, l'activité opérationnelle de l'établissement était répartie entre quatre pôles consacrés aux phases successives du portage d'un projet (pôles « action foncière », « gestion du patrimoine », « travaux » et « cessions »). Toutefois, les opérations foncières étant de plus en plus complexes et diversifiées, deux réorganisations des services, en 2019 et 2021, ont renforcé la polyvalence des équipes, la mutualisation accrue des moyens et la transversalité. L'activité opérationnelle n'est désormais plus segmentée par « métier » mais par « projet ».*

*Si les effectifs et la masse salariale sont stables sur la période, ils pourraient augmenter à l'avenir, du fait de l'extension du périmètre d'intervention au département de la Somme. Sur la période, l'établissement rencontre des difficultés de recrutement, dues notamment à la forte concurrence des entreprises du secteur de l'aménagement, ainsi qu'à une rotation élevée de ses effectifs. Pour autant, il accorde à ses salariés sur le départ (pour licenciement ou retraite), un régime indemnitaire favorable.*

*Le règlement du personnel, qui prévoit la possibilité d'accorder des avancements et promotions aux salariés de l'EPF, n'en détaille toutefois pas les critères ou règles d'attribution, ce à quoi il conviendra de remédier.*

---

### 3 LE CADRE D'INTERVENTION DE L'EPF

#### 3.1 Un cadre stratégique : le programme pluriannuel d'intervention

##### Le programme pluriannuel d'intervention (PPI)

Aux termes de l'article L. 321-5 du code de l'urbanisme, le PPI constitue le document stratégique dont se dote chaque EPF pour une période comprise entre trois et cinq ans. Il précise les actions, leurs modalités et moyens mis en œuvre, ainsi que les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement. Il est adopté par son conseil d'administration.

Outre l'obligation de prendre en considération les priorités énoncées dans les documents d'urbanisme, ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat, le PPI doit tenir compte des orientations stratégiques de l'État, définies par le ministre chargé de l'urbanisme, ainsi que celles de la région.

##### 3.1.1 Le PPI 2015-2019

Dans le cadre de son élaboration, le préfet de région Nord - Pas-de-Calais avait adressé à l'EPF les priorités de l'État, qui portaient essentiellement sur la production de logements sociaux, notamment en zone tendue<sup>43</sup>, avec un objectif régional de 750 logements sociaux construits par an (soit 10 % des besoins régionaux). En outre, ses orientations portaient notamment sur le renouvellement urbain en faveur de l'habitat ou de l'activité économique, avec la poursuite du traitement des friches industrielles.

Le PPI 2015-2019 a été adopté par le conseil d'administration en novembre 2014. Il prévoit un budget total de 620 M€, comprenant un budget opérationnel de 368 M€ d'acquisitions (73,5 M€ par an tout axe et fonds d'intervention confondus), de 63 M€ de frais de gestion de patrimoine et de 104 M€ de travaux. En recettes, le PPI prévoit 336 M€ de recettes fiscales (TSE) et 231,6 M€ provenant des cessions foncières.

Tableau n° 2 : Répartition du budget d'acquisition du PPI par axe thématique

	Habitat et logement social	Immobilier industriel et de services	Biodiversité et risques
Part du budget d'acquisition	65 %	25 %	10 %
Montant	166 M€	57 M€	25 M€

Source : chambre régionale des comptes, à partir du PPI 2015 à 2019 de l'EPF.

<sup>43</sup> La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, a défini la zone tendue comme une zone d'urbanisation continue, de plus de 50 000 habitants, où l'offre et la demande de logements est déséquilibrée, entraînant des difficultés d'accès au logement. Ces zones tendues sont caractérisées par des loyers et des prix d'acquisition de logements anciens très élevés, ou par un nombre élevé de demandes de logement.

Le programme se décline en trois axes thématiques portant, respectivement, sur « l'habitat et le logement social », sur « le foncier et l'immobilier industriel et de services » et, enfin, sur « le foncier de la biodiversité et des risques ». Près des deux tiers des acquisitions envisagées sur la période 2015 à 2019 sont destinées au logement, qui constitue l'axe prioritaire d'intervention de l'EPF. Le seul objectif chiffré du PPI prévoit d'ailleurs la réalisation de 1 700 logements par an (soit 8 500 logements sur toute la période).

L'établissement ne réalise l'évaluation de l'exécution du PPI qu'à mi-parcours. Ainsi, celui de 2015-2019 a-t-il fait l'objet d'un premier bilan fin 2016, qui a mis en évidence un rythme élevé de contractualisation<sup>44</sup>, en raison d'une forte demande des collectivités due à l'importance du gisement foncier à recycler, mais aussi au caractère très incitatif des modalités d'intervention de l'établissement. Ainsi, au vu de ses fichiers de suivi, 185 conventions avaient été signées en 2015 et 168 en 2016 (soit au total 353 conventions<sup>45</sup>).

Compte tenu des premiers constats portant notamment sur les opérations les plus anciennes qui peinent à se régler dans les délais des conventions opérationnelles, l'établissement<sup>46</sup> a dû actualiser le PPI afin de mettre en adéquation ses objectifs opérationnels avec ses capacités financières, tout en responsabilisant davantage les collectivités. Il privilégie désormais un pilotage par l'aval, en plaçant la sortie opérationnelle au cœur de la contractualisation avec ses partenaires. Son action est, ainsi, priorisée en faveur des projets les mieux définis, dont la faisabilité financière et technique est établie dès la contractualisation. De plus, les dispositifs de minoration foncière, fortement consommateurs de fonds propres, ont été simplifiés voire, pour certains, supprimés (cf. *infra*), afin de responsabiliser davantage les collectivités locales.

Les modalités de formation des prix de cession ont été revues et des pénalités<sup>47</sup> ont été introduites dans les conventions opérationnelles, afin de garantir l'application, par les collectivités signataires, de leurs engagements de rachat.

Après cette actualisation, la trajectoire budgétaire sur la période 2015 à 2019 a été revue à la baisse<sup>48</sup>, concernant principalement les recettes de cessions (- 89,6 M€) et, dans une moindre mesure, les dépenses d'acquisitions (- 37 M€). En revanche, les recettes prévisionnelles de la TSE ont été majorées (357 M€, contre 336 M€ initialement).

Au vu du bilan au 31 décembre 2019, les dépenses d'acquisitions se sont élevées à 277 M€, soit 87 % des prévisions actualisées en 2017. Leur baisse constante tout au long de la période (de 102 M€ en 2015 à 33 M€ en 2019) peut, notamment, s'expliquer par la réduction du nombre de nouvelles conventions. Près de la moitié des acquisitions (47 %) relève de l'axe « foncier de l'habitat et du logement social ».

---

<sup>44</sup> Les niveaux de contractualisation et d'acquisition de 2015 et 2016 ont été les plus élevés depuis la création de l'EPF (*source : bilan du PPI 2015-2019*)

<sup>45</sup> 257 conventions sont toujours actives au moment du conseil d'administration du 8 décembre 2016.

<sup>46</sup> Les propositions découlant des travaux du groupe de travail constitué à cet effet, enrichies par les contributions du préfet de région, du CGEDD et du CGEFI, ont été débattues par le conseil d'administration lors de ses séances des 6 juillet, 20 octobre et 1<sup>er</sup> décembre 2017.

<sup>47</sup> En cas de dépassement de la durée de portage inscrite dans la convention, la pénalité est égale à 4 % du prix de revient / an.

<sup>48</sup> Montant actualisé à mi-parcours des acquisitions : 331 M€ (368 M€ initialement).  
Montant actualisé à mi-parcours des cessions nettes : 142 M€ (231 M€ initialement).

Pour leur part, les produits de cession ont représenté 153 M€, dont la moitié a été réalisée en 2018 et 2019, à la suite de la mise en œuvre d'une stratégie générale visant à les redynamiser. Concernant la TSE, l'exécution des recettes est proche du montant actualisé en 2017, en dépit d'une baisse de l'enveloppe globale allouée aux établissements publics fonciers d'État (passée de 502 M€ en 2015 à 441 M€ en 2019).

Au total, la conjonction de la baisse des acquisitions et de la hausse des cessions en fin de période, ainsi que le maintien d'un niveau élevé de TSE, ont entraîné une augmentation conséquente de la trésorerie, passée de 40,8 M€ en 2015 à 122,4 M€ en 2019.

À l'issue du PPI 2015-2019, l'EPF gère 1 048 conventions opérationnelles, réparties de manière homogène sur l'ensemble de son périmètre<sup>49</sup>. Son intervention en faveur de la production de logements sur la durée du PPI a porté sur 4 200 logements, au lieu des 8 500 prévus.

### 3.1.2 Le PPI 2020-2024

L'État a précisé ses priorités pour le nouveau PPI 2020 à 2024<sup>50</sup>. Le premier objectif stratégique reste le développement d'une offre de logement accessible, abordable, adaptée au territoire et favorisant la mixité sociale dans le Nord - Pas-de-Calais, dont le besoin de logement est de l'ordre de 15 000 logements par an. Le programme d'intervention de l'EPF doit viser un niveau d'acquisitions et de cessions foncières annuel correspondant à la production d'environ 5 000 logements sur toute sa durée, dont 30 % de logements sociaux<sup>51</sup> (soit environ 6,5 % du besoin estimé). Si l'EPF maintient sa mobilisation en faveur de la production de logements, son objectif de mise sur le marché de logements a été revu à la baisse par rapport au précédent PPI, qui visait la construction de 8 500 logements.

Cet objectif va de pair avec l'enjeu prioritaire de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, qui implique de renforcer l'effort de recyclage foncier et de reconquête des friches<sup>52</sup>.

L'établissement doit, avant tout, intervenir dans les zones tendues et en cohérence avec les documents de planification de la région (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires<sup>53</sup>), qui a également fait part de ses priorités, et de ceux des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'EPF doit, en outre, renforcer son appui aux collectivités les plus en attente en matière d'ingénierie territoriale, afin de les aider à concrétiser leurs projets.

---

<sup>49</sup> Cf. annexe n° 2.

<sup>50</sup> Cf. courrier du 11 février 2020 du ministre de la ville et du logement comportant deux annexes.

<sup>51</sup> Intervention majoritairement dans les communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU.

<sup>52</sup> L'EPF est également mobilisé au titre du plan « action cœur de ville », lancé en décembre 2017, qui vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités locales, à inciter les acteurs du logement et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville afin d'améliorer les conditions de vie dans les villes moyennes. En tout 222 communes sont concernées par ce plan d'investissement public d'ampleur.

<sup>53</sup> Approuvé par arrêté préfectoral du 4 août 2020.



À l'issue d'un important travail préparatoire, le PPI 2020-2024 a été adopté par le conseil d'administration le 29 novembre 2019. Il comporte sept thématiques d'intervention, qui s'inscrivent dans la continuité de celles du précédent PPI : répondre aux besoins de logement, revitaliser les centralités (dispositif « action cœur de ville »), favoriser le développement économique, améliorer le cadre de vie et développer la biodiversité, gérer les risques (technologiques et industriels), préparer l'avenir en traitant les friches et en constituant des réserves foncières et accompagner les démarches de valorisation du patrimoine UNESCO.

Il intègre, ainsi, de nouveaux dispositifs, essentiellement dans le cadre d'expérimentations<sup>54</sup>.

La principale évolution de ce programme porte sur l'intégration d'un volet territorial, qui décline la feuille de route stratégique et opérationnelle de l'EPF<sup>55</sup>. Celui-ci vise à adapter le PPI à la diversité des situations locales, en identifiant, territoire par territoire, les projets susceptibles de soutenir et développer les filières économiques fragilisées mais importantes pour l'économie régionale et l'emploi et accélérer la transformation des territoires, en cohérence avec les impératifs de la transition écologique. Les moyens financiers prévisionnels ont été également territorialisés par EPCI pour la durée globale du PPI. La répartition est ajustable en fonction de la mise en œuvre effective des programmes d'actions.

L'établissement élabore une fiche, actualisée annuellement, qui détaille, pour chaque intercommunalité, les opérations en cours, les stratégies locales, le programme d'actions, les enjeux par axe d'intervention, la gouvernance des projets et les outils du pilotage<sup>56</sup> (tableaux et indicateurs de suivi, calendrier). Une fois par an, il présente l'état d'avancement des opérations aux représentants des EPCI, qui exposent, quant à eux, la situation du territoire et l'évolution de leurs projets. Toutefois, courant 2022, seules 7 fiches étaient achevées et 32 autres sont en cours d'élaboration.

Concernant les hypothèses budgétaires retenues, le PPI prévoit des recettes en baisse par rapport à la période précédente, concernant aussi bien les produits issus de la fiscalité (235 M€ sur cinq ans, soit un montant moyen de 47 M€ par an) que ceux provenant des cessions (191 M€). Les dépenses prévisionnelles d'acquisition sont également en baisse (246 M€). L'axe thématique consacré au logement ne représenterait que 30 % des dépenses opérationnelles, soit le même niveau que celui voué à la revitalisation des centralités qui peuvent comprendre, pour partie, des opérations productrices de logements. La maquette financière du PPI a, en outre, prévu 25 M€ pour l'extension du territoire au département de la Somme.

---

<sup>54</sup> Tels que les friches sans projet et les réserves foncières (l'EPF prend en charge 50 % du coût des travaux), la compensation environnementale, les projets consacrés aux énergies renouvelables en partenariat avec la société d'économie mixte Energies Hauts-de-France et les projets d'usages temporaires, transitoires ou éphémères ainsi que le développement de l'économie circulaire.

<sup>55</sup> Ingénierie locale en place, enjeux particuliers, inscription à certains dispositifs, politiques publiques ou démarches contractuelles tels que le programme d'actions cœur de ville, l'engagement pour le renouveau du bassin minier, le pacte Sambre-Avesnois-Thiérache.

<sup>56</sup> Des objectifs d'activité chiffrés (nombre de conventions, dépenses et recettes annuelles) sont fixés et déclinés annuellement.

Si en 2020, l'EPF n'a pas réalisé les acquisitions envisagées compte tenu de la crise sanitaire (24,6 M€), soit une baisse de 20,7 M€ par rapport aux prévisions, le niveau d'acquisition foncière a été plus important en 2021 (64,4 M€ réalisés au lieu des 47,5 M€ prévus)<sup>57</sup>, en raison principalement de l'achat d'une partie du site de l'usine Renault à Douai (cf. *infra*).

La maquette budgétaire pluriannuelle revue en octobre 2021, qui intègre un cadrage financier<sup>58</sup> afférent à l'extension à la Somme, présente un déséquilibre de 77,2 M€<sup>59</sup>, soit plus du double de celui envisagé (37,4 M€), en raison principalement de la diminution de la taxe spéciale d'équipement (- 33 M€) qui représente la principale ressource de l'établissement. À ce stade, les 105 opérations reprises dans les conventions votées en 2020 et 2021 représentent un engagement financier de la part de l'EPF de 364 M€.

L'analyse du précédent PPI a permis de réorienter le programme d'intervention de l'établissement pour la période 2020 à 2024.

## 3.2 Un cadre opérationnel : les conventions

L'article L 321-1 du code de l'urbanisme prévoit que les établissements publics fonciers agissent « *pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public* » et que leur intervention « *s'inscrit dans le cadre de conventions* ».

### 3.2.1 Les différents types de convention

L'EPF répond aux demandes d'intervention foncière des collectivités territoriales et des établissements publics, dans le cadre de plusieurs types de dispositifs conventionnels. Ceux-ci ont évolué à mi-parcours du PPI 2015-2019, afin d'adapter leur contenu aux caractéristiques spécifiques de l'opération.

#### 3.2.1.1 La convention-cadre de partenariat

Dans le cadre du PPI 2015-2019, le partenariat entre l'EPF et les intercommunalités de son ressort territorial donnait lieu à la signature d'une convention-cadre, qui offrait une vision globale de l'action foncière à l'échelle intercommunale. Elle décrivait le contexte et les enjeux du territoire, le programme d'intervention de l'établissement, précisait les modalités du partenariat et prévoyait un budget pluriannuel d'acquisition par territoire pour sa mise en œuvre opérationnelle.

---

<sup>57</sup> Hausse due essentiellement à l'acquisition d'une partie du site de l'usine Renault à Douai (31 M€ HT).

<sup>58</sup> Il prévoit, sur la durée du PPI, 26,4 M€ de dépenses et 4,2 M€ de recettes pour les opérations sur le territoire de la Somme.

<sup>59</sup> Source : présentation lors du conseil d'administration du 22 octobre 2021.

Toutefois, l'évaluation du PPI 2015-2019 a montré que les conventions-cadres de partenariat n'ont pas suffisamment permis d'orienter l'action de l'établissement en fonction des priorités stratégiques des collectivités et de leur capacité à concrétiser les projets envisagés. C'est pourquoi, depuis l'actuel PPI, la convention-cadre a été remplacée et renforcée par le volet territorial (cf. *supra*), qui est la déclinaison de la feuille de route de l'établissement sur chacun des territoires, devant prendre en compte leurs spécificités et les enjeux de développement, tant pour les collectivités que pour l'EPF. Ce document contractuel dispose d'un budget pluriannuel territorial, réajustable en fonction de l'avancement des opérations.

### 3.2.1.2 La convention pré-opérationnelle

Dans certaines situations, la collectivité – maître d'ouvrage – n'est pas en mesure de définir précisément son projet, souvent faute de capacités d'ingénierie suffisantes. Dans ce cas, l'EPF peut l'accompagner en apportant son expertise et en l'assistanant dans la réalisation d'une étude de programmation. Introduite lors de l'actualisation du PPI 2015-2019, la convention pré-opérationnelle vise à aider les collectivités à définir leur projet, en étudier la faisabilité juridique, technique et financière et en préciser le montage.

Depuis le PPI 2020-2024, cet accompagnement est recentré sur les territoires à faible capacité d'ingénierie, pour faire émerger les projets susceptibles de se concrétiser par une sortie opérationnelle, ce qui en explique la diminution à compter de 2020 (cf. graphique n° 2 *infra*). Les collectivités plus importantes ne bénéficient plus de ce type de conventionnement.

Ce dernier se traduit par une aide financière (de 50 à 80 % du coût de revient des études) et la mobilisation d'une équipe projet consacrée autour d'un programme d'investigations<sup>60</sup>. L'EPF considère que ces études préalables ont vocation à le renseigner, en tant que recycleur foncier, sur la situation environnementale et sanitaire du site.

Ainsi, les conventions pré-opérationnelles peuvent-elles déboucher sur la signature d'une convention opérationnelle, dès lors qu'elles ont pu valider la faisabilité du projet d'aménagement et en définir avec suffisamment de précision, les conditions de réalisation.

### 3.2.1.3 La convention opérationnelle

La convention opérationnelle définit les engagements des parties et établit le cadre d'intervention de l'établissement sur la base des caractéristiques du projet. Pour ce faire, elle précise, en particulier, l'objet et le programme du projet, le périmètre de l'opération, la nature et la stratégie de l'intervention opérationnelle (études préalables, acquisitions, gestion, travaux, cession, la nature du concours<sup>61</sup> apporté par la collectivité à la réalisation du projet).

---

<sup>60</sup> À titre d'illustration, en 2018, le projet d'aménagement du centre-ville de Libercourt a mobilisé six salariés de l'EPF.

<sup>61</sup> Le concours peut consister, par exemple, à constituer le dossier de déclaration d'utilité publique, reloger des occupants ou relocaliser des entreprises, participer à la surveillance ou à l'entretien des sites, intervenir sur les fonciers mitoyens dont elle est propriétaire, informer la population, consulter des opérateurs, etc.

Depuis le PPI actualisé 2015-2019, la durée de portage est modulée selon les caractéristiques de l'opération et le type d'intervention envisagée (cinq ans pour les opérations classiques, sept ans pour les plus complexes, dix ans pour les opérations d'assemblage foncier complexes).

Pour apprécier la soutenabilité financière du projet porté par la commune et sa faisabilité, la convention opérationnelle comporte, depuis le PPI 2020-2024, le budget prévisionnel de l'intervention établi par l'EPF et détermine un prix estimatif de cession ainsi que le calendrier prévisionnel de l'opération. De plus, avant même l'acquisition des biens, l'établissement procède à un diagnostic patrimonial identifiant les contraintes et les opportunités de valorisation, ce qui permet de définir de façon concertée avec la collectivité une véritable stratégie de gestion des biens.

Enfin, l'intercommunalité peut également co-signer la convention lorsque les caractéristiques du projet portent sur des compétences communales et intercommunales.

#### 3.2.1.4 La convention de veille foncière ou d'opportunité

Dans le cadre de l'actualisation du PPI 2015-2019, une collectivité qui n'a pas défini de projet d'aménagement peut solliciter l'EPF, afin de l'aider à constituer une réserve foncière dans la perspective d'un éventuel aménagement. L'établissement va acquérir les biens inoccupés et les gérer pour une durée de portage limitée à deux ou trois ans. Le partenariat prend alors la forme d'une convention de veille foncière, qui précise le budget et le calendrier prévisionnels de l'opération.

### 3.2.2 Le suivi des conventions

La collectivité sollicite l'EPF *via* une fiche de renseignements à compléter, à la fois descriptive du site concerné et du projet envisagé. Si l'intervention est inscrite dans le volet territorial, la demande est directement instruite par les services opérationnels de l'établissement, sans examen préalable par le comité de programmation. Si le projet n'est pas identifié dans le volet territorial, la sollicitation fait l'objet d'un pré-examen par le service « stratégie et partenariat », qui décide d'une inscription à l'ordre du jour du comité de programmation ou de la notification d'un refus motivé à la collectivité.

Piloté par le directeur opérationnel, le comité de programmation est l'instance qui débat de l'opportunité du projet, en cohérence avec la stratégie de l'établissement et des conditions de faisabilité de son intervention, et décide collectivement des suites à donner. Si le projet est suffisamment abouti, une proposition de contractualisation est ensuite présentée au conseil d'administration (ou au bureau), pour validation.

Les processus de sollicitation et de contractualisation sont correctement formalisés au sein de l'établissement et détaillent, à chaque étape, les applicatifs utilisés (Onyx, Buildrz, Geo2France), ainsi que les délais de présentation à l'instance décisionnelle, dans le cas d'une proposition de contractualisation.

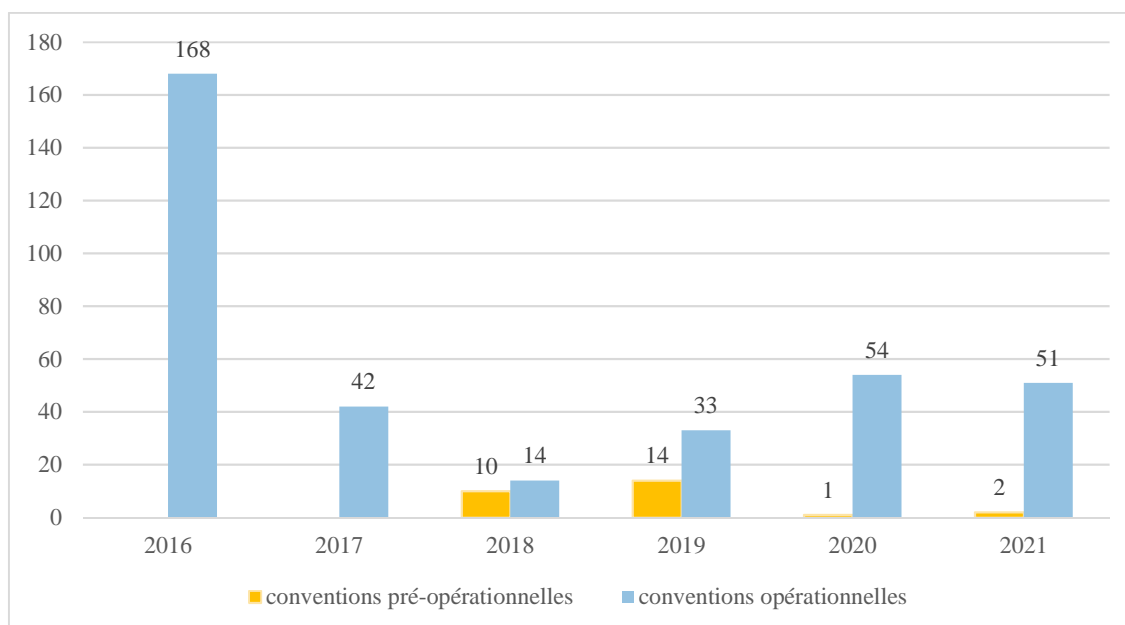
Toutefois, les critères permettant un conventionnement ne paraissent pas clairement caractérisés, ni hiérarchisés, même si l'établissement affirme porter son attention sur la soutenabilité de l'engagement financier de la collectivité, notamment au regard des biens de celle-ci en cours de portage par l'EPF, sur la qualité et la capacité de sortie des projets.

En réponse, la directrice générale en fonctions précise que l'établissement a choisi de ne pas avoir une approche par critères, afin de tenir compte de la disparité des territoires et des situations, et de la spécificité des projets qui sont, de fait, regardés au travers d'une grille d'analyse et de questionnement.

Entre 2016 et 2021, 27 conventions pré-opérationnelles et 362 conventions opérationnelles ont été signées par l'EPF (dont 75 % sont toujours actives). Près de 70 % de celles signées entre 2016 et 2019 devraient se terminer<sup>62</sup>, au plus tard, en 2022. Concernant les conventions signées durant l'actuel PPI, 78 % d'entre-elles seraient clôturées en 2026, soit une légère réduction de la durée de portage au cours de la période sous revue.

Dans le cadre de l'actuel PPI, l'intervention de l'EPF est principalement centrée sur l'objectif de « répondre aux besoins de logements » et celui consistant à « revitaliser les centralités », ce dernier volet représentant la moitié des conventions signées<sup>63</sup>.

**Graphique n° 1 : Conventions signées de 2016 à 2021**



Source : chambre régionale des comptes, à partir des tableaux de suivi de l'activité de l'EPF.

Le rythme très soutenu de contractualisation observé en 2016 s'est nettement ralenti au cours des exercices suivants, l'EPF s'étant fixé un objectif de 50 contractualisations par an pour mieux maîtriser sa programmation et éviter l'accumulation de programmes non aboutis.

<sup>62</sup> Sous réserve de l'absence d'avenant actant d'un allongement de la durée de portage.

<sup>63</sup> Cf. annexe n° 3.

Le refus de signature ou l'abandon du projet après sa signature par la collectivité<sup>64</sup> ne permet pas à une convention d'aboutir. Si, sur la période 2016-2020, le taux d'abandon s'élevait en moyenne annuelle à 8 %, il atteint 14 % en 2021.

### 3.3 Des partenariats multiples

Pour renforcer ses capacités stratégiques (veille, connaissance des dynamiques territoriales, observation foncière, études), l'établissement s'est engagé dans de multiples partenariats (une trentaine en 2021), aussi bien avec les autres établissements publics fonciers d'État qu'avec l'ensemble des partenaires et acteurs de l'aménagement (ingénierie territoriale, aménageurs, bailleurs, promoteurs, etc.). De plus, un service « stratégie et partenariat » a été créé en 2019 (cf. *supra*).

À l'échelle nationale, l'établissement appartient au réseau national des douze EPF d'État, créé fin 2018, qui couvre 70 % du territoire national. Les échanges portent essentiellement sur l'activité opérationnelle, en vue de partager les méthodologies et améliorer les pratiques.

L'EPF est historiquement impliqué dans les démarches nationales vouées à la progression de la connaissance du foncier. À ce titre, il participe, depuis 2012, au groupe national « Demande des valeurs foncières » (DVF)<sup>65</sup>. L'accès à ce service lui permet d'approfondir sa connaissance des marchés fonciers régionaux pour ses opérations de portage foncier. À l'échelle locale, en vue de favoriser la mutualisation des expertises et des connaissances, il a assuré le portage<sup>66</sup> d'une plateforme publique d'information géographique (PPIGE), dont l'animation a été reprise par la région Hauts-de-France, et qui a fusionné avec la plateforme de l'ex-région Picardie « Géopicardie » en une structure unique, dénommée « Géo2France »<sup>67</sup>.

L'établissement est, par ailleurs, partenaire technique et financier du référentiel régional d'occupation du sol (OCS2D), dont les travaux doivent se poursuivre avec la création d'indicateurs partagés permettant la mesure, le suivi et l'analyse de la consommation et de l'usage des sols (artificialisation, imperméabilisation, mitage urbain, plantations, renaturation, etc.).

---

<sup>64</sup> Refus du conseil municipal de délibérer, abandon du projet, transfert à un opérateur privé.

<sup>65</sup> Base de données nationale, DVF, publiée et produite par la direction générale des finances publiques, permet de connaître les transactions immobilières intervenues au cours des cinq dernières années sur le territoire métropolitain et les DOM-TOM. Les données contenues sont issues des actes notariés et des informations cadastrales (source : Demandes de valeurs foncières (DVF) - data.gouv.fr).

<sup>66</sup> Projet porté par l'établissement jusque fin 2019, pour un coût de 1,75 M€ depuis 2016, permettant de mutualiser des moyens financiers pour l'acquisition de données géographiques dites de référence.

<sup>67</sup> Depuis 2017, l'établissement a mené un projet en partenariat avec la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt sur l'ouverture de données métiers de la DRAAF Hauts-de-France au moyen des services web de la PPIGE.

En outre, l'EPF conventionne, depuis 2012, avec les agences d'urbanisme et de développement<sup>68</sup> du Nord et du Pas-de-Calais et, depuis l'élargissement de son périmètre d'intervention au département de la Somme en 2021, à celle du Grand Amiénois. Ces partenariats visent à échanger des informations principalement sur les données foncières, l'EPF mettant à disposition des agences d'urbanisme, la base de données DVF, puis DV3F<sup>69</sup>.

Par ailleurs, dans le cadre du développement de l'offre d'habitat, l'établissement a passé, en 2017, deux conventions de partenariat avec l'union régionale de l'habitat, d'une part, et la fédération des promoteurs immobiliers, d'autre part. Ils permettent, notamment, des échanges d'informations contribuant à sécuriser la cession des biens dont l'EPF assure le portage, ainsi que la recherche d'opérateurs susceptibles de réaliser des opérations sur ces biens, à travers, par exemple, la réalisation d'appels à manifestation d'intérêt ou d'appels à projets.

En revanche, il n'existe pas encore d'observatoire de l'habitat et du foncier à l'échelle régionale, permettant d'analyser la conjoncture des marchés fonciers et immobiliers, ainsi que l'offre foncière disponible, et rendu pourtant obligatoire par la loi « climat et résilience » du 24 août 2021<sup>70</sup>, afin de lutter contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols.

En matière de requalification des friches, l'EPF a été sollicité pour participer au développement de deux outils : Cartofriches<sup>71</sup>, qui vise à faciliter le recensement des sites concernés (donnée standardisée et publique), et UrbanVitaliz<sup>72</sup>, qui a pour objectif d'offrir aux collectivités une aide méthodologique pour conduire leurs projets de requalification.

L'établissement développe, enfin, des partenariats avec d'autres structures pour connaître, notamment, la production de logements neufs (CECIM Nord<sup>73</sup>), sécuriser ses interventions pour les opérations « cœur de ville » et celles du nouveau programme national de renouvellement urbain (action logement et établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux). Il articule, également, ses actions en appui et en complément des interventions foncières et de renaturation des autres acteurs de la conservation du patrimoine naturel et agricole (société d'aménagement foncier et d'établissement rural des Hauts de France, Conservatoire du littoral, conservatoire d'espaces naturels, Parcs naturels régionaux).

---

<sup>68</sup> Elles accompagnent les collectivités locales dans l'élaboration de leur stratégie foncière et de leurs projets à l'appui de moyens d'observation et d'évaluation.

<sup>69</sup> DV3F est issue du croisement du service demande de valeurs foncières et des fichiers fonciers de la DGFIP.

<sup>70</sup> La loi climat et résilience fait de la lutte contre l'artificialisation des sols l'un des objectifs généraux de l'action des collectivités en matière d'urbanisme. D'ici fin 2030, le rythme de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers doit être réduit de moitié.

<sup>71</sup> Fin 2021, 375 sites sont identifiés à l'échelle des Hauts-de-France, cet inventaire sous estimant sans aucun doute la réalité du nombre de friches (source : *rapport d'activité 2021*).

<sup>72</sup> Une dizaine de collectivités a ainsi pu bénéficier d'un accompagnement spécifique dans les Hauts-de-France.

<sup>73</sup> Centre d'études de la conjoncture immobilière du Nord : association qui regroupe la quasi-totalité des acteurs du marché de l'immobilier du territoire, soit 38 promoteurs privés et organismes du logement social.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*L'établissement intervient dans le cadre d'un PPI, qui constitue sa feuille de route stratégique. Outre l'obligation de tenir compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme, celui-ci doit également satisfaire aux orientations stratégiques de l'État. Sur la période, l'établissement a connu deux programmes, dont l'objectif principal porte sur son intervention en faveur de la production de logements, notamment sociaux.*

*Si, après son actualisation en 2018, la trajectoire budgétaire du PPI 2015 à 2019 a été revue à la baisse, concernant principalement les recettes de cessions (- 89,6 M€) et les dépenses d'acquisitions (- 37 M€), l'intervention de l'EPF a été recentrée en faveur des projets les mieux définis, afin d'éviter l'accumulation d'opérations non abouties. De plus, les dispositifs de minorations foncières, fortement consommateurs de fonds propres, ont été simplifiés, voire pour certains supprimés.*

*L'analyse des résultats du précédent PPI, qui n'a pas atteint ses objectifs notamment en termes de production de logements, a permis une réorientation de l'actuel programme pour la période 2020 à 2024. L'intégration d'un volet territorial, qui décline la feuille de route stratégique et opérationnelle de l'établissement pour répondre à la diversité des situations locales, en constitue la principale évolution. Enfin, la trajectoire budgétaire de ce programme a été ajustée en octobre 2021, après l'extension du périmètre d'intervention de l'EPF à la Somme*

*L'établissement, qui répond aux sollicitations des collectivités territoriales et des établissements publics dans le cadre de différents dispositifs conventionnels, participe également à de nombreux partenariats et contribue au développement d'outils numériques, notamment en termes de connaissance du foncier.*

---



## 4 LA POLITIQUE DE PORTAGE

La mission de l'EPF est essentiellement de favoriser, dans son domaine de compétence, la réalisation de projets des collectivités locales qui soient cohérents avec les politiques nationales et locales. Dans cette perspective, il acquiert, requalifie et gère les terrains concernés puis cède à la collectivité ou à un aménageur un foncier exploitable. Cette mission stratégique correspond au portage de terrains.

### 4.1 Les acquisitions

Ainsi qu'exposé précédemment, l'EPF, en amont de son intervention, étudie la soutenabilité technique et financière du projet, sur la base des études préalables produites par la collectivité. Il s'assure, ainsi, de l'existence d'un environnement propice à l'aboutissement des opérations.

L'établissement procède à un état des lieux des biens, avant leur acquisition. Ce diagnostic patrimonial, qui n'est pas formalisé, correspond à une visite du site qui permet de déterminer l'état réel du bien et de son exposition au risque. Il permet d'appréhender le niveau de « dureté foncière » et d'identifier les conditions de réalisation du process d'acquisition compatibles avec le projet (périmètre, coût, calendrier).

L'EPF estime ensuite la valeur des biens, en recourant à différentes méthodes :

- par comparaison, qui consiste à rechercher les prix des mutations récentes de biens comparables situés à proximité de l'immeuble concerné et à les analyser. Il en ressort une valeur au m<sup>2</sup> à appliquer à la surface du bien. À partir de ces éléments, la valeur du bien est déterminée en fonction des caractéristiques propres de l'immeuble, telles que son état d'entretien, la situation géographique et la qualité de l'environnement ;
- par le compte à rebours, qui consiste à déterminer le montant qui peut être affecté à l'acquisition au regard d'un prix de sortie cible nécessaire à la réalisation du projet d'aménagement et en tenant compte des dépenses à engager ;
- par capitalisation, qui détermine la valeur du bien en relation avec les revenus qu'il procure (revenus locatifs, baux commerciaux ou à usage d'habitation).

Selon l'établissement, la première méthode est la plus utilisée. Si nécessaire, ces trois dispositifs peuvent être croisés pour permettre une analyse plus fine et déterminer la valeur réelle du bien à acquérir (valeur de marché).

Préalablement à l'acquisition et si la valeur du bien estimée est supérieure à 180 000 €, l'établissement consulte les services de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), conformément aux dispositions de l'article R. 1211-1 et suivants du code de la propriété des personnes publiques<sup>74</sup>. La valeur fixée par cet avis constitue le prix maximum de l'acquisition, auquel l'EPF ne peut déroger.

---

<sup>74</sup> La saisie du Domaine est également obligatoire pour toute acquisition par voie de préemption ou d'expropriation pour cause d'utilité publique.

À titre d'illustration, sur 90 actes d'achats signés en 2019, près de 82 % des acquisitions ont un prix identique aux estimations. Les autres correspondent à des prix imposés (jugements rendus dans le cadre de procédure d'expropriation) ou n'ont pas été estimés par le Domaine<sup>75</sup>.

Les modes d'acquisition sont essentiellement amiables<sup>76</sup>. L'EPF peut également agir par préemption, en sa qualité de délégataire du droit de préemption urbain<sup>77</sup> ou dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP), permettant de parvenir à la maîtrise foncière par le moyen de l'expropriation. Cette dernière procédure, composée d'une phase administrative et d'une phase judiciaire, se déroule, toutefois, sur une période au minimum de deux années<sup>78</sup> et allonge la durée de l'opération.

**Tableau n° 3 : Évolution des acquisitions entre 2016 et 2021**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'actes	366	270	228	131	142	154
Hectares	132	59,4	107,1	41	27,8	142*
Montant en € (comptabilité budgétaire)	69 703 738	43 733 683	39 506 897	31 017 087	24 619 389	64 095 533

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par l'EPF

\* Dont 103 ha pour l'opération exceptionnelle sur le site Renault à Douai.

Après une année exceptionnelle en 2015 (102,7 M€), avec l'achat de deux sites importants à caractère économique (Arc International à Blaringhem et La Redoute à Roubaix) pour un montant total de 46 M€, les acquisitions (encaissements) connaissent une baisse constante jusqu'en 2020. Elles sont, ainsi, passées de 69,7 M€ en 2016 à 24,6 M€ en 2020, notamment en raison de la crise sanitaire (cf. *infra*).

Si l'exercice 2021 connaît un fort rebond (64,1 M€), en particulier dans le cadre du plan de relance, cette hausse est essentiellement due aux acquisitions à vocation économique, telles que celles des sites Renault à Douai (à hauteur de 31 M€<sup>79</sup>), de Castorama à Lille-Hellemmes (7,5 M€), du centre de formation à Berck (2,7 M€) et Arc France à Blendecques (1,2 M€). En 2020, une seule acquisition dépassait le seuil du million d'euros.

<sup>75</sup> Selon l'EPF, le service local du Domaine de la direction départementale du Pas-de-Calais ne réalise plus d'estimations foncières, sauf exceptions.

<sup>76</sup> À titre d'illustration, sur 132 acquisitions actées en 2020, près d'une centaine sont amiables, les autres correspondent à des procédures par préemption ou expropriation.

<sup>77</sup> La collectivité peut déléguer à l'établissement l'exercice du droit de préemption conformément aux dispositions de l'article L. 231-3 du code de l'urbanisme.

<sup>78</sup> La mise en place d'un dossier de DUP nécessite, notamment, la production par la collectivité d'une notice explicative de son projet et faisant ressortir l'utilité publique.

<sup>79</sup> Le solde de près de 5 M€ a été reporté sur 2022.

## 4.2 La gestion des biens et les travaux de recyclage

Tableau n° 4 : Évolution des dépenses opérationnelles entre 2016 et 2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne 2016-2021
Acquisition	69 703 738	43 733 683	39 506 897	31 017 087	24 619 389	64 095 533	- 1,6 %
Études	48 990	274 720	242 976	466 779	334 598	211 906	34 %
Travaux	19 866 246	15 402 678	19 486 042	21 946 600	21 231 291	19 385 467	- 0,5 %
Gestion du patrimoine	8 945 954	10 764 266	8 976 830	8 274 948	7 831 204	7 948 922	- 2,1 %
<i>dont taxes foncières</i>	<i>3 510 156</i>	<i>5 706 285</i>	<i>5 788 524</i>	<i>5 214 935</i>	<i>4 973 318</i>	<i>4 465 242</i>	<i>4,9 %</i>
TOTAL	98 564 928	70 175 347	68 212 745	61 705 414	54 016 482	91 641 828	- 2,1 %

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

L'EPF assure la surveillance, le gardiennage, la sécurisation et l'entretien des biens acquis. Sur la période, les frais de gestion, qui s'élèvent en moyenne à 8,8 M€, sont composés, pour plus de la moitié, des taxes foncières (4,9 M€ en moyenne par an). Dans un souci d'optimisation fiscale, l'établissement demande systématiquement la mise à jour des informations cadastrales et la révision de la valeur locative pour les taxes foncières. Il perçoit également des produits sur les stocks portés qui concernent des loyers perçus dans le cadre des conventions d'occupation précaire, ainsi que des dégrèvements perçus sur des taxes. Ceux-ci s'élèvent à 0,8 M€ fin 2021.

Il assure la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux préparant le changement d'usage sur tout ou partie du foncier dont il est propriétaire et en assume l'entière responsabilité. Ses interventions excluent, cependant, les travaux d'aménagement.

À titre d'illustration, en 2020, ce sont 70 marchés publics qui ont été notifiés pour un montant total de près de 7,9 M€, nettement en repli par rapport à l'exercice précédent (20,26 M€) du fait de la crise sanitaire. Toutefois, en 2021, 99 nouveaux marchés ont été passés, pour un montant de 22,5 M€, dont 79 pour les seules opérations de travaux.

Ces marchés portent essentiellement sur les travaux de traitement des sites et la maîtrise d'œuvre. À ce montant s'ajoutent l'ensemble des commandes passées au titre des marchés à bons de commande, pour des « travaux de désamiantage et démolition de petites friches industrielles et urbaines » (4,4 M€ de travaux en 2020). La liste des marchés notifiés et la politique d'achats de l'établissement sont présentées chaque année au conseil d'administration.

Dans le cadre de requalification de friches, les travaux de déconstruction, de traitement des sources de pollution et, le cas échéant, de désamiantage, constituent le préalable indispensable à la mise en œuvre du futur projet d'aménagement.

La description précise des travaux réalisés par l'établissement est formalisée par une fiche de synthèse qui précise le périmètre d'intervention, les parcelles concernées, la description du site avant travaux et la nature de ceux à réaliser. Le dossier des ouvrages exécutés permet d'appréhender les contraintes persistant à l'issue des travaux (limites de gestion de la pollution des sols, présence de fondations résiduelles, etc.). Ces éléments doivent permettre à l'aménageur ou au promoteur, qui garde la responsabilité du changement d'usage, de prendre en compte l'état résiduel des terrains dans son projet. L'établissement peut procéder à une seconde intervention, dite de finalisation, au vu du projet d'aménagement adopté par la collectivité.

Sur la période, le montant des travaux de remise en état des sites acquis par l'établissement s'est élevé, en moyenne, à 19,6 M€ par an. Il constitue le 2<sup>ème</sup> poste de dépenses opérationnelles, après les acquisitions (45,4 M€ par an en moyenne)<sup>80</sup>.

### 4.3 La durée de portage

La durée de portage foncier est le temps nécessaire à la préparation du foncier à son futur usage (acquisition et travaux). Elle est définie au cas par cas, en fonction du projet et des modalités d'intervention à déployer. Elle varie selon le niveau de complexité attendue : la multiplicité des propriétaires (et donc des emprises foncières à acquérir) et la complexité technique des travaux de proto-aménagement sont autant de paramètres qui affectent cette durée de portage. La qualité du travail préparatoire, en lien avec les collectivités maîtres d'ouvrages, constitue, à ce titre, un facteur déterminant.

Dans le PPI 2015 à 2019, l'établissement s'est engagé sur une durée de portage de cinq ans à compter de la convention opérationnelle. Toutefois, s'agissant de l'axe « biodiversité et risques », ce délai est porté à dix ans, compte tenu des travaux de restauration écologique (ingénierie écologique et suivi de la consolidation des écosystèmes constitués). Du fait de l'actualisation de ce programme, les durées de portage ont été modulées selon les caractéristiques de l'opération et le type d'intervention foncière envisagée<sup>81</sup> (cf. *supra*).

Les durées de portage fixées dans le PPI 2020 à 2024 sont similaires à celles prévues dans le précédent programme, à l'exception des opérations dites « classiques », peu complexes, qui passent de cinq ans à une fourchette de trois à cinq ans.

---

<sup>80</sup> Fin 2021, seuls six contentieux sont en cours pour des dommages liés aux travaux et les dotations pour litiges s'élèvent, fin 2021, à 0,5 M€.

<sup>81</sup> L'établissement a adapté les documents qui le lient aux collectivités en clarifiant et en précisant la durée de portage des biens acquis.

Tableau n° 5 : Évolution de la durée de portage

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de conventions actives	231	263	274	306	350	373
<i>Dont axe : répondre aux besoins de logement (habitat)</i>	124	143	145	160	165	161
Nombre d'avenants	268	276	273	276	256	230
Proportion des avenants dans les conventions actives	116 %	105 %	100 %	90 %	73 %	62 %
<b>Durée de portage* (en années)</b>	<b>7,4</b>	<b>7,2</b>	<b>7</b>	<b>6,8</b>	<b>6,5</b>	<b>6,4</b>
<b>Âge moyen du stock (en années)**</b>	<b>4,5</b>	<b>4,4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,9</b>	<b>5,3</b>	<b>5,6</b>

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

\* durée déterminée à partir des conventions actives entre 2016 et 2021.

\*\* durée déterminée à partir des stocks.

Dans les analyses de stocks de l'établissement, la durée moyenne de portage par opération, à compter de la date de première acquisition, s'élève à 4,8 années sur la période. Or, en s'appuyant sur la liste des conventions actives sur la période 2016 à 2021, celle-ci s'élève plutôt, en moyenne, à 6,9 années, soit 2,1 années de plus que celle établie par l'EPF.

Cet écart peut s'expliquer par le fait que les acquisitions interviennent postérieurement à la signature de la convention opérationnelle. Il incombe, en effet, à l'établissement de mener à bien les démarches permettant l'acquisition du foncier à recycler, après la signature de la convention.

Par ailleurs, les avenants des conventions opérationnelles peuvent prolonger le délai de portage. Cet allongement est de nature à différer les cessions et, par voie de conséquence, la capacité d'intervention de l'EPF, avec un report dans le temps des recettes issues des ventes foncières.

Toutefois, la proportion des avenants dans les conventions opérationnelles a pratiquement diminué de moitié au cours de la période sous revue et peut, en partie, expliquer la baisse régulière de la durée de portage, qui est passée de 7,4 années en 2016 à 6,4 en 2021<sup>82</sup>.

Cette tendance à la baisse est également due aux actions engagées, à compter de l'année 2016 par l'établissement, dans le cadre d'un plan de reprise général visant à dynamiser les recettes des cessions et à apurer son stock de biens anciens.

Sur la même période, la durée moyenne de portage des établissements publics d'État est comprise entre 7,5 et 8 ans<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> Sous réserve de précisions sur la date de démarrage du portage foncier, la durée moyenne de portage des établissements publics d'État est comprise entre 7,5 et 8 ans sur la période 2016 à 2021, supérieure à celle de l'EPF de Hauts-de-France (cf. rapport annuel 2021 du réseau national des EPF).

<sup>83</sup> Source : rapport annuel 2021 du réseau national des EPF d'État.

## 4.4 Les cessions

La cession marque la fin du portage et de l'intervention de l'établissement. Son montant est déterminé en fonction du prix de revient de cette contribution. Toutefois, de multiples dispositifs d'aides financières sur le coût des travaux et le foncier sont proposés par l'EPF.

### 4.4.1 Le prix de cession

Les biens acquis par l'établissement sont cédés soit à la collectivité concernée, soit, à sa demande, à un opérateur public ou privé. Le foncier acquis est revendu « au prix de revient<sup>84</sup> », c'est-à-dire au prix initial d'acquisition<sup>85</sup>, auquel s'ajoutent les dépenses liées à la gestion du patrimoine (impôts fonciers, charges de gardiennage, de surveillance et d'entretien des biens)<sup>86</sup>, les éventuels études et travaux de remise en état du foncier<sup>87</sup> et un forfait pour les frais complémentaires liés à la cession des biens par l'EPF.

Sont déduites du prix de revient les éventuelles recettes encaissées, qui correspondent aux loyers et indemnités d'occupation perçues pendant la durée du portage, ainsi que, le cas échéant, les subventions reçues par l'établissement. Les frais de structure et l'évolution des prix du foncier tout au long du portage ne sont, quant à eux, pas répercutés sur le prix de cession. De plus, des minorations du prix de revient sont prévues, afin de débloquent des situations complexes ou dans des marchés défavorables.

Étant assujéti à la TVA, la cession est consentie moyennant un prix soumis à cette taxe. Toutefois, lorsqu'elle intervient au profit d'une collectivité, elle est exonérée de la taxe de publicité foncière (article 1042 du code général des impôts) et de la contribution de sécurité immobilière (article 879 du même code).

### 4.4.2 Les dispositifs d'aides financières

Pour lever le frein lié à la complexité et au coût du processus de remise en état des sites, et faciliter ainsi la sortie des opérations sur des sites recyclés, l'EPF mobilise deux types de dispositifs<sup>88</sup> :

- une aide au financement des études et des travaux de déconstruction et de traitement des sources de pollution concentrées des sites, dès qu'il en devient propriétaire ;
- un dispositif de minoration foncière, appelé « décote foncière additionnelle », lors de la cession des terrains recyclés.

---

<sup>84</sup> Le cas échéant, s'y ajoute la contribution de la collectivité au financement des travaux de finalisation ou de renaturation réalisés par l'EPF.

(1) <sup>85</sup> Auxquels s'ajoutent les frais accessoires tels que les frais de notaire, de géomètre, d'avocat, honoraires de négociations, indemnités d'évictions des locataires éventuels.

<sup>86</sup> La multiplication des squats et intrusions dans les immeubles de quartiers anciens et notamment à Louvroil et Maubeuge et pour lesquels des actions doivent être menées nécessairement en étroite concertation avec les collectivités et les services de l'État.

<sup>87</sup> Le cas échéant, un forfait pour les frais complémentaires peut être appliqué en vue de couvrir les dépenses non connues au moment de la délibération prise pour autoriser le rachat.

<sup>88</sup> Cf. logigramme sur les différents dispositifs d'aides financières en annexe du cahier (tome 1) sur la requalification des friches en vue de la construction de logements.

#### 4.4.2.1 L'aide au financement des études

Dans le cadre du PPI 2015-2019, l'EPF prenait en charge tout ou partie des études lors de la mise en œuvre de projets sur le foncier qu'il portait (50 % des études pré-opérationnelles, 100 % des études naturalistes et des études techniques et sanitaires des bâtiments).

Depuis l'actualisation de ce PPI, il accompagne les collectivités dépourvues de capacités d'ingénierie, dans le cadre des conventions pré-opérationnelles (cf. *supra*). Il les assiste en lui apportant son expertise technique et peut réaliser des études préalables en régie ou en assumer la co-maîtrise d'ouvrage en cas d'externalisation. Dans ce cas, l'établissement participe au financement de l'étude, à hauteur de 50 % à 80 % de son coût.

#### 4.4.2.2 Les minorations pour la réalisation de travaux

Dans le cadre du PPI 2015-2019, l'EPF assume, quels que soient ses axes d'intervention, la totalité du financement des travaux de déconstruction et de retrait des sources concentrées de pollution<sup>89</sup>. Il en est de même s'agissant des travaux de préservation d'éléments du patrimoine (bâtiments présentant un intérêt architectural ou patrimonial inscrits ou classés aux monuments historiques ou au patrimoine Unesco). Toutes les opérations ont donc vocation à bénéficier de ce premier niveau de minoration, à l'exception des conventions de veille foncière ou d'opportunité.

En outre, il prend en charge 50 % du coût des travaux de finalisation, s'il juge nécessaire une seconde intervention au vu du projet d'aménagement adopté par la collectivité, ou de renaturation (terrassement, profilage de sol et de berges, effacement d'ouvrages hydrauliques, création de mares, de zones humides ou inondables, plantation de haies, de bois, de bosquets, de vergers...).

Toutefois, depuis son actualisation en 2018 et dans le cadre de l'actuel programme 2020 à 2024, la prise en charge des travaux a été réduite à 80 %, au maximum<sup>90</sup>, de façon à responsabiliser les communes sur la nature des travaux à entreprendre et les inciter à définir, le plus en amont possible, un projet viable avec des repreneurs potentiels.

Ainsi, sur la période contrôlée, l'établissement a-t-il pris à sa charge tout ou partie des travaux de remise en état des biens portés, de 80 % à 100 % en fonction du PPI (pour le PPI 2015-2019, 100 % de 2015 à 2018 puis 80 % ; pour le PPI 2020-2024, 80 %).

---

<sup>89</sup> L'établissement ne distingue pas les travaux de déconstruction de ceux de dépollution. Il procède à la déconstruction totale ou partielle des bâtiments et des ouvrages afin de limiter autant que possible les risques et de réduire le coût du portage foncier.

<sup>90</sup> Dans le cas d'une opération visant la mise en sécurité d'une friche, la constitution de réserves foncières ou encore la préservation d'un site Unesco et pour laquelle aucun projet n'est précisément défini, la prise en charge des travaux de proto-aménagement est de 50 % maximum.

#### 4.4.2.3 La décote foncière additionnelle

De plus, au titre du PPI 2015 à 2019, l'EPF applique un dispositif de décote foncière en faveur du logement, sous réserve de respecter des critères de programmation et de densité spécifiques<sup>91</sup>.

La cession des emprises foncières destinées au logement social se fait à la valeur estimée par la direction immobilière de l'État (DIE) si elle est inférieure au prix de revient du portage foncier. Toutefois, si la collectivité produit les bilans du promoteur immobilier, l'établissement peut consentir une minoration complémentaire et céder au prix d'équilibre de l'opération, après analyse du document en interne ou, selon les situations, par une expertise externe<sup>92</sup>.

L'établissement peut également accorder une décote foncière dans le cadre d'une opération concédée, à la condition qu'il soit désigné dans le traité de concession comme étant l'opérateur foncier.

Depuis le PPI 2020-2024, les décotes foncières pour les opérations de logements (opérations immobilières ou opérations mixtes avec une composante logement et répondant à un enjeu de centralité) ont été plafonnées à 50 % du montant des acquisitions et des frais de gestion. Cette aide est fixée dès le stade de conventionnement, selon la méthode dite du compte à rebours (cf. *supra*)<sup>93</sup>. Le prix de cession admissible par l'opération projetée (bilan de l'opération) est, alors, rapproché des dépenses engagées par l'EPF pour le foncier (acquisition + frais de gestion).

Au total, l'aide apportée par l'EPF correspond à la prise en charge d'une partie du coût des études et des travaux, à laquelle peut s'ajouter, au cas par cas, une décote foncière additionnelle et proportionnée aux aides allouées par d'autres co-financeurs (collectivités, partenaires financiers)<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Mise en œuvre d'un projet habitat sur au moins la moitié du site, comprendre au moins 30 % de logements locatifs sociaux ou 50 % de logements sociaux, respecter un seuil de densité minimale de 16 à 50 logements à l'hectare en fonction de la typologie de la commune.

<sup>92</sup> Appel à un prestataire de services pour un montant maximum annuel de 297 000 € HT en 2020 (accord-cadre à bons de commande d'expertise en évaluation foncière).

<sup>93</sup> Le prix de cession est fixé selon un prix de sortie cible nécessaire à la réalisation du projet d'aménagement et en tenant compte des dépenses à engager.

<sup>94</sup> L'établissement établit une fiche qui précise le prix de cession et les allègements consentis.



**Tableau n° 6 : Évolution du taux d'allègement sur les cessions réalisées entre 2016 et 2021\***

En M€	Prix de revient du foncier HT*	Prix de revient du total (foncier + travaux) HT	Minoration foncière consentie	Minoration foncière / prix de revient foncier (en %)	Allègement total consenti (foncier + travaux)	Allègement total / Prix de revient (en %)	Nombre de cessions totales
2016	10,6	19,5	6,1	57,8%	13,4	68,8%	13
2017	16,1	22,2	10,4	64,7%	16,1	72,3%	25
2018	25,5	28,3	15,2	59,8%	17,9	63,2%	25
2019	30,8	46	20	64,8%	35	76,1%	36
2020	27,7	33,9	14,5	52,4%	20,3	59,8%	25
2021	21,9	29,8	14,8	67,4%	22,4	75,1%	28

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

\* Cessions présentant un allègement foncier acté.

Entre 2016 à 2021, 35,4 % des cessions réalisées (152 sur un total de 429) ont bénéficié d'allègements fonciers et, éventuellement, de minoration sur travaux, concernant principalement des opérations destinées à la production de logements (125 cessions). L'établissement a consenti, en moyenne, 13,5 M€ d'allègements fonciers par an, soit 61,2 % du prix de revient hors travaux. En tenant compte des minoration sur les travaux, l'allègement total annuel s'élève, en moyenne, à 69,2 % du prix de revient total (foncier + travaux).

L'augmentation du taux d'allègement en 2021 est due au fait que les cessions réalisées concernent principalement des biens acquis durant les programmes précédents, qui comportaient des dispositifs d'aides financières plus favorables que l'actuel PPI.

Concernant les conventions opérationnelles délibérées avant l'entrée en vigueur du nouveau PPI, elles restent intégralement applicables en l'état. Toutefois, lorsque ces conventions font l'objet d'un avenant, la mise au point de celui-ci conduit en principe à réexaminer les modalités d'intervention et à les mettre en cohérence avec le nouveau PPI. Or, bien que prévue dans l'actuel programme, cette règle n'est pas systématiquement appliquée, en particulier si les travaux engagés par l'établissement sont en voie de finalisation, ni débattue en conseil d'administration si la convention opérationnelle et ses avenants sont inférieurs à 5 M€ HT.

Cette situation tend à complexifier et rendre peu cohérente l'application des règles d'intervention de l'EPF, qui s'est pourtant engagé à rationaliser sa politique de minoration depuis l'actualisation du précédent PPI et la mise en œuvre de son actuel programme d'intervention. La chambre invite l'établissement à harmoniser ses dispositifs d'aides conformément aux règles fixées dans son actuel PPI, lorsqu'une convention ancienne est renouvelée.

#### 4.4.2.4 Le contrôle *a posteriori* des aides accordées

Un contrôle *a posteriori* est ensuite effectué dans les cinq ans suivant la cession ou dans les dix ans suivant la signature de la convention d'une opération de portage en vue de la construction de logements sociaux (dont logements locatifs sociaux). Pour apprécier la réalisation conforme du projet, l'établissement effectue une visite sur le terrain et l'acquéreur du site lui transmet les éléments attestant du respect des conditions d'application du dispositif de décote (déclaration d'achèvement des travaux, photos, bilans définitifs, etc.).

Si les critères ont été respectés, l'EPF établit un certificat administratif permettant de lever les provisions comptables. Les aides accordées sont alors réputées définitivement acquises. Dans le cas contraire, le repreneur du site est tenu au paiement d'une indemnité, constituée de la différence actualisée entre le prix de cession consenti et le prix de revient du portage foncier.

Sur la période 2016 à 2021, l'ensemble des certificats ont été établis en 2021<sup>95</sup>. Les vingt certificats transmis durant le contrôle ont tous reçu un avis favorable de l'établissement, ce qui tend à montrer que les projets contrôlés ont été réalisés conformément aux conventions.

### 4.4.3 Le paiement du prix de cession

Le paiement du prix de cession se fait au moment de la cession à la collectivité.

Depuis l'actualisation du PPI 2015 à 2019, en 2018, une pénalité de retard<sup>96</sup> peut être appliquée dans le cas où les collectivités ne respecteraient pas leurs engagements de rachat du foncier dans les délais fixés par la convention. Elle peut s'appliquer, après décision du conseil d'administration, lorsque qu'il n'y a plus de démarche active de projet de la part de la collectivité. À ce jour, le conseil d'administration n'a été saisi qu'à une seule reprise mais n'a pas décidé de pénalité<sup>97</sup>.

Par ailleurs, si le paiement du prix se fait au moment de la cession à la collectivité, un échelonnement du règlement peut être consenti, sur demande écrite et motivée de la collectivité.

En 2021, dans le cadre du plan de relance économique présenté au conseil d'administration le 26 juin 2020 et plus particulièrement de l'accompagnement des collectivités durant la période de crise sanitaire, l'établissement a apporté son soutien aux collectivités en difficultés financières et aux territoires fragilisés en échelonnant, si besoin, le prix des cessions actées. À ce titre, 18 reports de paiements de cessions s'élevant, au total, à 12,2 M€ HT, ont été accordés, avec des étalements sur trois ans en moyenne<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> 25 contrôles ont été effectués, pour un montant total d'allègements fonciers de 5,7 M€ d'allègement fonciers et de 1,9 M€ de minoration sur travaux définitivement accordés.

<sup>96</sup> La commune défaillante est redevable d'une pénalité de retard dont l'assiette est égale à 5 % du prix de revient établi à la date d'échéance de la convention (clause figurant désormais dans chaque convention).

<sup>97</sup> Concernant la convention opérationnelle passée en 2010 avec la Métropole européenne de Lille pour l'opération dite Halluin-Customagic.

<sup>98</sup> Les paiements sont principalement échelonnés sur 5 ans (27 %), les autres reports sont 1 et 6 ans avec pour certaines cessions un paiement de la première annuité différé d'une année.

Toutefois, entre 2016 et 2020, une cinquantaine de reports de paiements avaient déjà été accordés aux collectivités en raison, soit de difficultés financières, soit d'abandon de projets<sup>99</sup>.

L'établissement a indiqué à la chambre que ces étalements de paiement étaient accordés après un examen des capacités financières des collectivités territoriales et de leur projet (complexité, envergure). Après vérification, les notes internes d'analyse des demandes d'échelonnement de paiement paraissent très succinctes. Le seul indicateur utilisé pour déterminer les capacités financières de la collectivité territoriale correspond à son potentiel financier<sup>100</sup>. L'établissement ne paraît pas véritablement examiner les fondamentaux de la situation financière de la collectivité (épargne, dette, trésorerie...), alors qu'il s'agit du principal motif d'autorisation des échelonnements du paiement des prix de cessions.

De plus, à l'exception du plan de relance économique, le conseil d'administration ne se prononce pas sur ces échelonnements de paiement, qui représentent pourtant un coût important<sup>101</sup>.

Dès lors, la chambre recommande à l'établissement d'établir des critères objectifs lui permettant d'analyser la situation financière des collectivités sollicitant un échelonnement de paiement du prix de cession et de faire approuver, par le conseil d'administration, les demandes ainsi traitées.

**Recommandation n° 2 : définir des critères permettant à l'EPF de proposer un échelonnement de paiement du prix de cession et faire approuver, par son conseil d'administration, les demandes ainsi traitées.**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La mission de l'EPF est essentiellement de favoriser, dans son domaine de compétence, la réalisation de projets des collectivités locales qui soient cohérents avec les politiques locales et nationales. Dans cette perspective, l'établissement acquiert, requalifie, et gère les terrains concernés puis cède à la collectivité ou à un aménageur un foncier exploitable. Cette mission stratégique correspond au portage de terrains, dont la durée, bien qu'en diminution sur la période, s'élève, en moyenne, à 6,9 années.*

---

<sup>99</sup> En dépit de ces reports de paiement, les biens rétrocédés ne sont plus comptabilisés dans l'inventaire des stocks de l'EPF.

<sup>100</sup> Il mesure la richesse théorique d'une commune. Il intervient dans le calcul de toutes les dotations de péréquation des communes : dotation de solidarité rurale, dotation de solidarité urbaine, dotation nationale de péréquation.

<sup>101</sup> Fin 2021, le montant des créances dues par les collectivités à l'EPF (20,8 M€) correspond pour les deux tiers aux échelonnements de paiement qui s'élèvent à 13,9 M€. Seul un focus spécifique sur les demandes d'échelonnements traitées par l'établissement figure au rapport de gestion en 2020 et 2021.

*Le foncier acquis est revendu « au prix de revient », c'est-à-dire au prix d'acquisition initial, auquel s'ajoutent les dépenses liées à la gestion du patrimoine et les éventuels études et travaux de remise en état du foncier. Pour faciliter la sortie des opérations, notamment en vue de la construction de logements, l'EPF mobilise deux types de dispositifs d'aides financières : une aide au financement des études et des travaux de déconstruction et de traitement des sources de pollution ainsi qu'un dispositif de minoration foncière.*

*Au total, sur la période, en cumulant l'ensemble des dispositifs d'aides financières, l'établissement a pris à sa charge, en moyenne, près de 70 % du prix de revient concernant les cessions ayant bénéficié d'un allègement foncier.*

*Enfin, un échelonnement de paiement du prix de cession peut être accordé à une collectivité qui rencontrerait des difficultés financières. Toutefois, le conseil d'administration ne se prononce pas sur cette procédure, qui représente pourtant un coût important pour l'établissement.*

---

## **5 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES**

### **5.1 La tenue des comptes**

Depuis 2016, les budgets primitifs et les comptes financiers sont présentés conformément aux dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Ils sont joints aux délibérations mises en ligne sur le site de l'établissement.

La présentation du compte financier distingue une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale. L'une est fondée sur les engagements et les mouvements de caisse, l'autre sur la constatation des droits et obligations. Chacune possède ses propres tableaux, certains faisant l'objet d'un vote<sup>102</sup>, d'autres n'ayant vocation qu'à informer l'organe délibérant.

L'EPF étant assujéti à la TVA, l'exécution budgétaire est réalisée en montant hors taxes.

### **5.2 L'application d'une nouvelle norme comptable pour la dépréciation des stocks de terrains**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, un recueil des normes comptables commun aux établissements publics se substitue aux référentiels comptables des instructions M9, notamment celles applicables aux établissements publics fonciers (M9-51). Il regroupe 23 fascicules, qui déclinent les dispositions normatives relatives, à titre d'exemple, à la tenue des états financiers, aux modalités de comptabilisation des produits et des charges ainsi qu'à celles des immobilisations corporelles et incorporelles.

Depuis l'exercice 2021, une nouvelle norme (n° 24), spécifique aux opérations de portage foncier, complète le recueil précité. Elle porte principalement sur les « dotations aux amortissements et provisions ».

Au cours de la période 2016 à 2020, l'établissement a régulièrement constitué des dotations de ce type, qui correspondent majoritairement aux futurs allègements pressentis sur le stock porté. Elles sont passées de 42,5 M€ en 2016 à 77,8 M€ en 2021. La hausse constatée en 2021 résulte de l'application de la norme précitée, qui prévoit que ces allègements sont désormais provisionnés, dès la signature de la convention, en proportion des coûts attendus (et non plus lissés sur la durée de la convention restante).

L'application de cette nouvelle norme a affecté le résultat de l'exercice 2021, qui est déficitaire de 37,3 M€ en raison de la hausse des dotations aux provisions.

---

<sup>102</sup> Autorisations d'emplois, autorisations budgétaires, équilibre financier, bilan, compte de résultat et situation patrimoniale.

### 5.3 La sincérité des prévisions de recettes et de dépenses

L'établissement évalue de manière satisfaisante le montant des dépenses qu'il aura à engager, ainsi que celui des recettes qu'il percevra.

Les recettes, essentiellement la taxe spéciale d'équipement (TSE) et les produits de cessions, présentent des taux de réalisation moyens de 101,4 %. Celui de 2020 s'est légèrement dégradé, en raison de la crise sanitaire, qui a eu des conséquences sur les signatures des actes de cession au premier semestre<sup>103</sup>.

Par contre, concernant les dépenses de fonctionnement (frais de structures et dépenses opérationnelles), les taux d'exécution ne représentent que 79,2 % des montants prévus. En 2021, le niveau de réalisation des charges a été essentiellement affecté par le volet « acquisitions », en raison du report, en 2022, de trois actes d'achats de terrains, pour un montant total de 12,7 M€<sup>104</sup>. De plus, concernant les travaux (78 % d'exécution), la crise sanitaire a ralenti la clôture des chantiers sur la fin 2021.

### 5.4 La qualité de l'information comptable

La chambre n'a pas constaté d'écart entre l'état de l'actif et le compte financier de l'exercice 2021 sur l'ensemble des comptes d'immobilisation, sur le montant des amortissements comme sur la valeur nette comptable des immobilisations.

Fin 2021, l'actif circulant représente 73 % de l'actif. Y figure notamment la valorisation des stocks de terrains, pour environ 327 M€, qui correspond aux biens immobiliers acquis dans le cadre des opérations de portage foncier. Ils représentent, à eux seuls, 67 % de l'ensemble de l'actif net.

L'actif net est également composé des créances de l'établissement qui n'étaient pas payées au 31 décembre 2021 (20,8 M€). Elles correspondent principalement<sup>105</sup> aux créances non recouvrées des collectivités territoriales sur les actes de cession.

Par ailleurs, fin 2021, le niveau des restes à payer (qui correspondent aux engagements pris non exécutés) s'élève à 61 M€, soit la moitié de la trésorerie de l'établissement (119,4 M€). Ils sont très importants en raison du grand nombre d'actes d'acquisition signés dans les derniers jours de l'année et pour lesquels les titres notariés n'ont pas été réceptionnés.

Sur la période, les délais globaux de paiement sont en constante diminution, passant de 19 jours en 2018 à 13 jours fin 2021. Cette maîtrise s'inscrit notamment dans le cadre du plan de relance économique.

---

<sup>103</sup> Seuls 2 M€ de cessions ont pu être signés durant les six premiers mois de l'année.

<sup>104</sup> 6,2 M€ pour l'acquisition du site rue Danton à Loos, 5 M€ pour l'acquisition du site Renault à Douai et 1,5 M€ pour le site AGFA à Pont-à-Marcq.

<sup>105</sup> Ainsi qu'à un crédit de TVA de 6,4 millions d'euros consécutivement à l'acquisition d'une partie de l'ancienne usine Renault à Douai qui a fait l'objet d'un remboursement en 2022.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La qualité des documents budgétaires et comptables est satisfaisante. L'application d'une nouvelle norme comptable à compter de l'exercice 2021 a entraîné une hausse sensible des dotations aux provisions et, par voie de conséquence, un résultat d'exploitation déficitaire cette année-là.*

*L'établissement évalue de manière satisfaisante le montant des dépenses qu'il aura à engager, ainsi que celui des recettes qu'il percevra. Les taux d'exécution se sont, cependant, légèrement dégradés à compter de l'exercice 2020, en raison notamment de la crise sanitaire.*

---

## 6 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'EPF de Hauts-de-France ne dispose pas de budget annexe. L'ensemble des activités de portage foncier sont retracées dans le budget principal<sup>106</sup>.

### 6.1 Le compte de résultat

Le compte de résultat retrace l'ensemble des produits et charges de l'exercice en droits constatés. Ainsi, à titre d'exemple, le montant des « achats » globalise les charges opérationnelles dont le service est certifié dans l'année.

#### 6.1.1 Les produits

Pour la mise en œuvre de son programme d'intervention, l'EPF mobilise deux principales ressources : les recettes provenant de la TSE (51 % en moyenne) et de la cession des biens à l'issue du portage (28 % en moyenne).

**Tableau n° 7 : Évolution des recettes de 2016 à 2022**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (prévision)	Variation annuelle moyenne 2016-2021
Taxe spéciale d'équipement (chapitre 73)*	74 268 806	70 532 510	70 216 925	66 470 391	47 820 697	47 067 947	35 890 977	-6,4%
Produits de cession nets** (compte 701)	16 086 469	28 638 390	46 339 294	34 954 774	30 402 799	28 184 833	54 000 000	11,9%
Études, produits fonciers et prestations de services	310 372	527 054	418 508	444 201	615 972	712 530	2 437 820	18,8%
Subventions d'exploitation	7 672 993	12 808 889	20 213 758	18 618 983	8 276 509	48 933	1 200 000	-14,8%
<i>dont participations de l'EPF sur le foncier et les travaux (compte 7448)</i>	6 677 461	12 310 409	18 424 818	18 133 101	7 811 612	0	0	NS
<i>dont subventions d'exploitation (Etat, FEDER, EPCI/communes)</i>	995 532	498 480	1 788 940	485 882	464 897	48 933	1 200 000	-14,3%
Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions (compte 781)	8 800 620	11 789 990	16 648 265	17 696 684	8 391 637	25 523 337	59 636 103	23,7%
Produits financiers	12 640	18 022	4 378	2 271	48 810	5 000	5 000	-9,9%
<b>Produits</b>	<b>107 154 714</b>	<b>123 822 314</b>	<b>152 161 621</b>	<b>137 969 331</b>	<b>95 563 668</b>	<b>139 172 052</b>	<b>125 286 842</b>	<b>5,4%</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes financiers détaillés 2016 à 2021 et du budget 2022 de l'EPF.

\* Part fiscale + dotation complémentaire de l'État à compter de l'exercice 2020.

\*\* Cessions brutes moins les allègements fonciers.

<sup>106</sup> L'analyse financière de la chambre s'est appuyée sur la comptabilité générale qui est fondée sur la constatation des droits et obligations.



La TSE, qui est une taxe additionnelle aux quatre taxes directes locales, a été instituée au profit des établissements publics fonciers, afin de les doter d'une ressource propre<sup>107</sup>. Le produit de cette taxe est voté<sup>108</sup> chaque année par le conseil d'administration dans la limite de deux plafonds, le premier d'ordre général fixé à 20 € par habitant relevant du périmètre, le second annuel, fixé pour chaque EPF en loi de finances initiale.

Après détermination du taux par les services fiscaux, le montant voté est réparti entre la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non-bâties et la cotisation foncière des entreprises, au prorata du produit procuré par chacune d'entre elles l'année précédente. En compensation de la perte du produit de la TSE adossée à la TH sur les résidences principales, la loi de finances pour 2020 a mis en place, à partir de 2021, une dotation budgétaire de l'État aux établissements publics (19,3 M€).

Sur la période, la TSE est passée de 74,3 M€ en 2016 (soit 17 € par habitant) à 47,1 M€ en 2021 (12 € par habitant). Si elle est restée stable en début de période, elle a amorcé une baisse depuis l'exercice 2017, qui s'est accentuée en 2020 (- 18,6 M€) en raison de la diminution régulière du plafond de TSE adopté en loi de finances. Si le PPI prévoit une TSE constante à 47 M€ sur toute sa durée, elle devrait cependant diminuer en 2022 (35,9 M€).

En dépit de l'extension du périmètre d'intervention de l'EPF au département de la Somme, la TSE ne devrait être prélevée sur ce territoire qu'à compter de 2024<sup>109</sup>.

La deuxième ressource la plus importante correspond aux produits des cessions.

**Tableau n° 8 : Évolution des cessions nettes entre 2016 et 2022**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (prévision)
Cessions brutes	22 226 598	38 943 229	61 343 983	54 612 641	44 468 968	42 755 919	74 173 775
Allègements fonciers	- 6 140 129	- 10 304 840	- 15 004 689	- 19 612 641	- 14 066 169	- 14 571 086	- 20 173 775
Cessions nettes	16 086 469	28 638 389	46 339 294	35 000 000	30 402 799	28 184 833	54 000 000
Nombre total de cessions actées	45	89	82	72	62	79	/

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes financiers détaillés 2016 à 2021 et du budget 2022 de l'EPF.

<sup>107</sup> La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a inséré un article 1607 ter au code général des impôts, qui institue une TSE destinée au financement des interventions foncières des établissements publics fonciers d'État.

<sup>108</sup> Les représentants de l'État ne prennent pas part au vote sur la TSE. Le montant de la TSE est ensuite réparti par les services fiscaux sur les quatre taxes proportionnellement aux recettes des communes et de leurs EPCI. La TSE prélevée est donc corrélée aux bases fiscales du territoire.

<sup>109</sup> Pendant une durée limitée à trois ans, l'EPF peut fixer un produit de TSE attendu différent pour le territoire sur lequel il était compétent antérieurement à son extension et sur celui ayant rejoint le périmètre (cf. loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, art. 73). En 2025, Selon les estimations de l'établissement, le département du Nord contribuerait pour 59 % au prélèvement de la TSE, celui du Pas-de-Calais pour 28 % et la Somme pour 13 %.

Les montants des cessions inscrits dans les comptes financiers correspondent aux cessions brutes moins les allègements fonciers consentis. Sur la période, les produits des cessions nettes, c'est-à-dire après déduction des allègements fonciers, qui s'élèvent en moyenne annuelle à 13,3 M€, sont en progression jusqu'en 2018 (46,3 M€), avant de diminuer jusqu'en 2021 (28,2 M€<sup>110</sup>). En fin de période, la baisse des cessions s'explique, en partie, par la crise sanitaire, qui a eu des conséquences sur les signatures des actes de cession (absences de certains cessionnaires pour la signature programmée des actes en décembre ayant affecté de près de 9 M€ l'exécution)<sup>111</sup>. Si, en 2021, les produits sont en baisse, le nombre d'actes de cessions est reparti à la hausse (avec 79 actes contre 62 en 2020).

Sur la période 2016 à 2021, les produits des cessions, brutes ou nettes, sont restés en deçà des produits issus de la fiscalité (TSE)<sup>112</sup>. Au vu du budget primitif 2022, les produits de cessions nettes pourraient, toutefois, s'élever à 54 M€, soit pratiquement le double de l'exercice précédent, en raison de la sortie d'opérations engagées en 2015 et 2016. Ils deviendraient, alors, le premier poste de recettes de l'établissement. À l'exception des exercices 2016 et 2021, qui ont connu les niveaux d'acquisitions foncières les plus élevées, la TSE permet, en effet, à elle seule de couvrir l'ensemble des dépenses opérationnelles (acquisitions, travaux et frais de gestion).

Les autres recettes propres sont moindres et correspondent à des études et des produits sur les stocks fonciers, tels que de loyers perçus dans le cadre des conventions d'occupation précaire ou les dégrèvements pratiqués sur certaines taxes (0,5 M€ par an en moyenne).

Par ailleurs, en application des dispositions de l'article L. 320-7 du code de la construction et de l'habitation, l'établissement a bénéficié, sur la période, de prélèvements financiers sur les communes qui ne respectent pas la réglementation en matière de quotas de logements sociaux (fonds de minoration « SRU »<sup>113</sup>). L'EPF a, ainsi, perçu à ce titre 1,37 M€ depuis 2016, qu'il n'a pas mobilisés<sup>114</sup> pour accompagner les collectivités déficitaires ou carencées<sup>115</sup>. Au titre du PPI 2015-2019, il a, en effet, mobilisé 13 M€ sur ses fonds propres pour plusieurs acquisitions sur des projets de communes carencées<sup>116</sup>.

---

<sup>110</sup> Différence importante en 2021 entre le montant des cessions constatées (28,4 millions) et celui des encaissements relatifs aux cessions (44,2 millions).

<sup>111</sup> Les encaissements enregistrés en comptabilité budgétaire peuvent avoir pour origine des titres émis sur les années antérieures. C'est notamment le cas en ce qui concerne les cessions, pour lesquelles des étalements de paiement sont fréquemment accordés aux acquéreurs.

<sup>112</sup> À titre de comparaison, en 2019, sur les dix établissements publics fonciers d'État métropolitains, seuls deux autres établissements ont des produits de TSE supérieurs aux cessions (Vendée et Bretagne).

<sup>113</sup> Conformément aux dispositions de l'article L. 320-7 du code de la construction et de l'habitation, les EPF sont attributaires des montants relatifs aux contributions versées par les collectivités qui n'atteignent pas le taux cible de logements sociaux (25 % de logements locatifs sociaux) prévu par l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

<sup>114</sup> Les encaissements figurent au crédit du compte 44191 « avances sur financements et subventions »

<sup>115</sup> Il s'agit essentiellement des communes de la communauté de communes Flandre-Lys et dans une moindre mesure de la communauté d'agglomération de Calais, de la communauté de communes Osartis Marquion et de la communauté de communes Flandre intérieure.

<sup>116</sup> Annezin, Laventie, Bondues, Bousbecque, Leers et Mouvaux sur le PPI 2015-2019 (acquisitions totales pour 13 M€) et Baisieux, Bousbecque et Houplines sur le PPI 2007-2014.

Les fonds SRU ont, pourtant, vocation à alléger le prix de cession des fonciers destinés à l'accueil d'opérations de logements locatifs sociaux sur les communes pénalisées, à due proportion du montant des amendes qu'elles auront versées. Le conseil d'administration de l'établissement a, néanmoins, délibéré en 2022 afin d'affecter le produit SRU prioritairement au financement des opérations de l'EPCI de rattachement des communes déficitaires ou carencées décrites dans les volets territoriaux.

Les autres ressources correspondent aux subventions de fonctionnement attribuées par l'État, les collectivités ou le fonds européen de développement régional (FEDER). Elles ne représentent que 0,85 M€ en moyenne par an.

Les reprises sur provisions sont passées de 8,8 M€ en 2016 à 25,5 M€ en 2021. Ainsi, à titre d'exemple, elles distinguent la reprise des provisions pour travaux réalisés sur les biens cédés en 2021 (25,3 M€) et les reprises sur minorations foncières qui ont fait l'objet d'un contrôle par l'EPF (0,2 M€).

Enfin, les produits financiers, qui s'élèvent à 15 000 € par an en moyenne, correspondent aux intérêts perçus sur les fonds consignés auprès de la caisse des dépôts et consignations.

### 6.1.2 Les charges

Sur la période, les principaux postes de dépenses correspondent, pour la moitié d'entre elles, aux « achats »<sup>117</sup>, qui regroupent les acquisitions foncières, les travaux de requalification, les frais de portage<sup>118</sup> et d'études. L'ensemble de l'activité opérationnelle de l'établissement y est regroupé.

---

<sup>117</sup> Le montant des achats (compte 601) globalise l'ensemble des charges opérationnelles dont le service fait est certifié dans l'année. Depuis l'exercice 2021, les variations de stocks ne figurent plus parmi les achats au compte 603 « variation de stocks » (écritures positives pour les cessions et négatives pour les acquisitions, travaux de requalification et portage) mais en produits immobilisés (compte 21).

<sup>118</sup> Les frais de portage correspondent aux frais de gestion occasionnés par le portage des biens fonciers comme le paiement de la taxe foncière, les frais de gardiennage ou de mise en sécurité.

**Tableau n° 9 : Évolution des charges 2016 à 2021**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (prévision)	Variation annuelle moyenne 2016-2021
<b>Achats (charges opérationnelles)</b>	<b>90 126 998</b>	<b>68 654 003</b>	<b>65 090 449</b>	<b>64 106 030</b>	<b>48 643 681</b>	<b>91 849 794</b>	<b>88 334 066</b>	<b>0,4%</b>
<i>dont acquisitions foncières</i>	<i>64 279 700</i>	<i>43 772 000</i>	<i>36 527 000</i>	<i>33 945 000</i>	<i>20 930 000</i>	<i>64 430 000</i>	<i>Non connu</i>	<i>0,0%</i>
<i>dont travaux</i>	<i>20 213 730</i>	<i>15 951 500</i>	<i>20 050 000</i>	<i>22 425 000</i>	<i>20 620 000</i>	<i>19 670 000</i>	<i>Non connu</i>	<i>-0,5%</i>
<i>dont frais de gestion</i>	<i>5 600 000</i>	<i>8 930 000</i>	<i>7 756 000</i>	<i>8 300 000</i>	<i>7 810 000</i>	<i>7 680 000</i>	<i>Non connu</i>	<i>6,4%</i>
<b>-Variation de stocks</b>	<b>66 088 607</b>	<b>27 281 106</b>	<b>702 023</b>	<b>10 732 558</b>	<b>9 663 547</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>NS</b>
<b>Services extérieurs (comptes 61 et 62)</b>	<b>1 886 268</b>	<b>1 691 930</b>	<b>1 793 878</b>	<b>2 141 864</b>	<b>1 780 894</b>	<b>1 638 748</b>	<b>3 194 751</b>	<b>-2,5%</b>
<i>dont locations immobilières et charges locatives</i>	<i>717 169</i>	<i>691 713</i>	<i>683 262</i>	<i>724 563</i>	<i>707 766</i>	<i>645 066</i>	<i>765 300</i>	<i>-1,9%</i>
<i>dont frais d'assurance</i>	<i>681 891</i>	<i>249 377</i>	<i>272 865</i>	<i>305 697</i>	<i>230 885</i>	<i>370 155</i>	<i>374 500</i>	<i>-7,8%</i>
<i>dont études et recherches</i>	<i>48 990</i>	<i>341 877</i>	<i>339 496</i>	<i>434 337</i>	<i>299 776</i>	<i>100 905</i>	<i>390 000</i>	<i>15,6%</i>
<b>charges de personnel</b>	<b>4 458 817</b>	<b>4 614 284</b>	<b>4 680 768</b>	<b>4 469 146</b>	<b>4 675 970</b>	<b>4 644 228</b>	<b>6 094 260</b>	<b>0,8%</b>
<b>Autres charges de gestion courante</b>	<b>6 679 496</b>	<b>11 828 149</b>	<b>16 681 072</b>	<b>17 765 751</b>	<b>9 513 328</b>	<b>183 508</b>	<b>5 583</b>	<b>-14,6%</b>
<i>dont valeur comptable des éléments cédés</i>	<i>0</i>	<i>209</i>	<i>0</i>	<i>284</i>	<i>1 401 838</i>	<i>897</i>	<i>0</i>	<i>NS</i>
<i>dont charges spécifiques</i>	<i>6 677 461</i>	<i>11 822 656</i>	<i>16 635 878</i>	<i>17 716 609</i>	<i>7 830 426</i>	<i>124 715</i>	<i>0</i>	<i>-14,6%</i>
<b>Dotations aux amortissements et provisions</b>	<b>42 490 884</b>	<b>31 900 890</b>	<b>32 123 353</b>	<b>79 141 059</b>	<b>29 939 548</b>	<b>77 833 554</b>	<b>50 413 832</b>	<b>12,9%</b>
<b>Impôts et taxes</b>	<b>362 838</b>	<b>392 665</b>	<b>343 345</b>	<b>289 474</b>	<b>331 842</b>	<b>341 996</b>	<b>417 220</b>	<b>-1,1%</b>
<b>Charges</b>	<b>79 992 072</b>	<b>91 868 684</b>	<b>120 712 865</b>	<b>157 224 963</b>	<b>85 276 902</b>	<b>176 491 828</b>	<b>148 459 714</b>	<b>17,1%</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes financiers détaillés 2016 à 2021 et du budget 2022 de l'EPF.

Entre 2016 et 2020, les achats ont pratiquement diminué de moitié, passant de 90,1 M€ à 48,6 M€, les acquisitions foncières ayant été divisées par trois (20,9 M€ contre 64,3 M€). Si la baisse des acquisitions a été amorcée dès 2016, la crise sanitaire a aggravé cette tendance, en raison de l'absence de signature à distance des études notariales durant le premier confinement et de la suspension du processus électoral local. De plus, certaines conventions ou acquisitions n'ont pu aboutir<sup>119</sup>, en ce qui concerne notamment le foncier d'entreprises en difficulté, tel que le site AGFA à Pont-à-Marcq<sup>120</sup>.

Cette baisse des acquisitions peut aussi s'expliquer, selon l'établissement, par des opérations de plus en plus complexes, notamment les projets de renouvellement urbain, dont les montages nécessitent un temps administratif (DUP nombreuses, expropriations, contentieux) plus long qu'en extension urbaine<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> Certaines acquisitions incertaines en 2020 sont incluses au budget rectificatif 2021, notamment sur les territoires lillois et dunkerquois.

<sup>120</sup> Achat de 1,5 M€ reporté en 2022. Fermeture, fin 2020, de l'usine Agfa-Gevaert, spécialisée dans la fabrication de plaques d'impression, premier employeur à Pont-à-Marcq (175 salariés).

<sup>121</sup> Selon les orientations de l'État, l'EPF doit respecter les principes de réduction de la consommation d'espace, de recyclage et de renouvellement urbain contribuant à la lutte contre l'artificialisation des sols et à la

Toutefois, en 2021, les achats sont en nette hausse, soit pratiquement le double de l'exercice précédent, à 91,8 M€. Cette progression correspond à des acquisitions foncières trois fois plus élevées qu'en 2020 (64,4 millions contre 21 millions en 2020) et deux fois plus qu'en 2018 et 2019, hors crise sanitaire.

Elle est, notamment, liée à l'acquisition, pour 31 M€, de 137 hectares sur le site industriel Renault « Georges Besse » à Douai<sup>122</sup>, dans le cadre du projet *RenaultElectricity*, visant à construire puis exploiter, à l'horizon 2024, une usine de production de composants de batteries pour véhicules électriques<sup>123</sup>. L'EPF, qui interviendra pour les travaux de proto-aménagement, devra dépolluer et déconstruire les structures et infrastructures, afin de laisser des terrains nus, libres de construction.

À l'exception de l'exercice 2017, les dépenses liées aux travaux de remise en état des sites acquis (de démolition et de traitement de pollution) se sont élevées, en moyenne, à 19,8 M€. Après une hausse en 2019 (22,4 M€), elles ont connu une baisse en 2020 à 20,6 M€, en raison également de la crise sanitaire, avec la mise à l'arrêt des chantiers durant le premier confinement. En 2021, cette crise a également affecté l'activité de l'établissement, avec le ralentissement des travaux (- 0,95 M€).

Concernant les frais de gestion, ils sont variables sur la période (7,1 M€ par an en moyenne). Jusqu'en 2020, leur niveau est aussi affecté, pour partie, par les recettes issues des locations<sup>124</sup>, comptabilisées en « atténuation de charge ». Ceux-ci ont légèrement augmenté, passant de 0,6 M€ en 2016 à 0,7 M€ en 2020. À la suite d'un changement de réglementation en 2021, ils sont désormais comptabilisés en produits.

Les dotations aux amortissements et provisions, ont – de façon similaire aux reprises – évolué de façon erratique sur la période. Elles constituent un poste de dépenses conséquent, soit, en moyenne près de 40 % du montant total des charges (48,9 M€ par an en moyenne). Elles se rapportent à la prise en charge financière des minorations de travaux de recyclage par l'établissement et des futures minorations foncières qui pourront être accordées au moment des cessions. Une faible part est consacrée aux amortissements (0,8 M€ par an en moyenne), compte tenu du faible niveau d'immobilisations<sup>125</sup> possédées par l'EPF.

La hausse conséquente des provisions en 2021 (77,8 M€, soit 47,9 M€ de plus qu'en 2020) est due à un changement de la réglementation (cf. *supra*).

---

densification des espaces déjà urbanisés. Ainsi, il ne participe pas à la production de logements en extension, qui représente pourtant jusque 60% des nouveaux logements produits.

<sup>122</sup> Avec 270 hectares, l'usine douaisienne est la plus étendue des usines du groupe en France. Les surfaces cédées sont à la périphérie du site et regroupent des activités de logistique, le centre livraisons/expéditions, qui seront repositionnées à l'intérieur de l'usine, ainsi qu'une friche non exploitée actuellement.

<sup>123</sup> Ce projet d'envergure porté en partenariat avec la société Envision AESC, Renault Group, RTE Réseau de Transport d'Electricité et l'EPF Hauts-de-France prévoit, la création de 1 000 emplois dès 2024 et jusqu'à 2 500 à l'horizon 2030.

<sup>124</sup> En vertu des règles de la nomenclature comptable, les frais de portage sont diminués par les recettes procurées par ces mêmes biens fonciers tels que loyers ou fermages et qu'on appelle « produits en atténuation de charge ».

<sup>125</sup> Les acquisitions foncières auxquelles procèdent l'EPF dans le cadre de son activité de portage foncier ne sont pas comprises dans les immobilisations mais comptabilisées dans les comptes de stocks.

Par ailleurs, les charges de personnel, qui constituent le principal poste de dépenses liées au frais de structure, sont stables sur la période (4,6 M€ par an en moyenne). Il en est de même s'agissant des charges des « services extérieurs » et « autres services extérieurs », qui correspondent au loyer et charges des bureaux et d'assurance.

Les « autres charges de fonctionnement » sont passées de 6,6 M€ en 2016 à seulement 0,18 M€ en 2021, après un pic à 17,8 M€ en 2019. Jusqu'en 2020, ce poste de dépenses retraçait comptablement les bonifications et, après contrôle éventuel, les allègements consentis par l'établissement sur les biens cédés dans l'année. À compter de 2021, cette opération d'ordre<sup>126</sup>, neutre sur le résultat, n'est plus requise par la réglementation.

## 6.2 Le résultat de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

**Tableau n° 10 : Performances annuelles de fonctionnement**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne 2016-2021
Valeur ajoutée	64 655 611	56 565 259	50 090 400	46 309 835	38 155 188	866 737	-14,7%
Excédent brut d'exploitation	67 516 950	63 868 719	63 491 105	59 684 315	41 291 951	15 096 327	-4,1%
Résultat d'exploitation	27 150 003	31 935 609	31 444 378	-19 257 902	10 237 956	-37 347 021	NS
Résultat courant	27 162 642	31 953 630	31 448 756	-19 255 631	10 286 765	-37 319 776	NS
Résultat net	27 162 642	31 953 630	31 448 756	-19 255 631	10 286 765	-37 319 776	NS

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes financiers de l'EPF.

Au cours de la période 2016 à 2018, les résultats comptables de l'établissement sont largement bénéficiaires, ce qui reflète sa bonne santé financière.

Ils sont, cependant, négatifs en 2019 (- 19 M€) et 2021 (- 37 M€), en raison uniquement de la très forte hausse des dotations aux amortissements et provisions (+ 47 M€ en 2019 et 2021), due quasi exclusivement aux minorations foncières (cf. *supra*)<sup>127</sup>.

Concernant la capacité d'autofinancement (CAF), elle représente l'ensemble des ressources financières générées durant l'exercice par les opérations de gestion. Elle mesure la capacité de l'établissement à financer, sur ses propres ressources, ses besoins d'investissement ou à rembourser ses dettes.

Sur toute la période, la capacité d'autofinancement est en baisse constante, passant de 60,9 M€ en 2016 à près de 15 M€ en 2021 (- 75,4 %).

<sup>126</sup> Neutre sur le résultat puisque cette opération d'ordre incrémentait à la fois le poste des « autres charges de fonctionnement » et le poste de produits « subventions de fonctionnement ».

<sup>127</sup> Sur la période 2016 à 2018, elles se sont élevées à 35,5 M€ en moyenne annuelle.

**Tableau n° 11 : Évolution de la CAF par rapport à ses besoins financiers**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Remboursement dettes financières	40 126	1 566 644	1 967 262	20 178 709	2 805 832	7 879 455
Investissement	2 445 438	689 835	1 133 215	339 974	160 098	19 904
TOTAL	2 485 564	2 256 479	3 100 477	20 518 683	2 965 930	7 899 359
CAF	60 852 906	52 064 740	46 843 359	42 031 547	33 236 515	14 991 338

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes financiers de l'EPF.

Toutefois, fin 2021, elle représente encore près du double de ses besoins de financement, essentiellement constitués de ses consignations (7,9 M€), qui correspondent principalement aux indemnités d'expropriation.

Les dépenses d'investissement propres de l'EPF sont relativement modestes : sur l'ensemble de la période, elles s'élèvent à 3,2 M€ et correspondent essentiellement à des dépenses informatiques et de mobilier.

Compte tenu du niveau élevé de sa capacité d'autofinancement et de son fonds de roulement, l'établissement n'a pas eu recours à l'emprunt sur la période.

### 6.3 Les stocks

Les biens immobiliers des EPF, liés à des opérations de portage foncier, étant acquis dans une perspective de revente, ils ont la nature de stocks et non d'immobilisations corporelles.

Le stock brut intègre majoritairement les biens fonciers portés par l'établissement, ainsi que les travaux réalisés sur ces biens en attente d'être cédés. Il doit être distingué du stock brut foncier (hors travaux) et du stock brut net des provisions d'ores et déjà actées et en attente de contrôle *a posteriori*<sup>128</sup>.

L'inventaire des stocks est correctement tenu et coïncide avec la balance des comptes. Il détaille, notamment, par opération, les différentes composantes en dépenses (frais d'acquisition, d'études, de travaux, d'impôts fonciers)<sup>129</sup>.

Entre 2016 et 2021, la valeur brute des stocks de terrains, c'est-à-dire leurs prix de revient (prix d'acquisition + frais liés à ces acquisitions + prix des travaux réalisés) est en nette progression, passant de 543,9 M€ à 627,9 M€, principalement en raison des acquisitions nouvelles sur la période (+ 33,1 M€) et des travaux réalisés sur les biens en attente d'être cédés<sup>130</sup> (+ 17,4 M€).

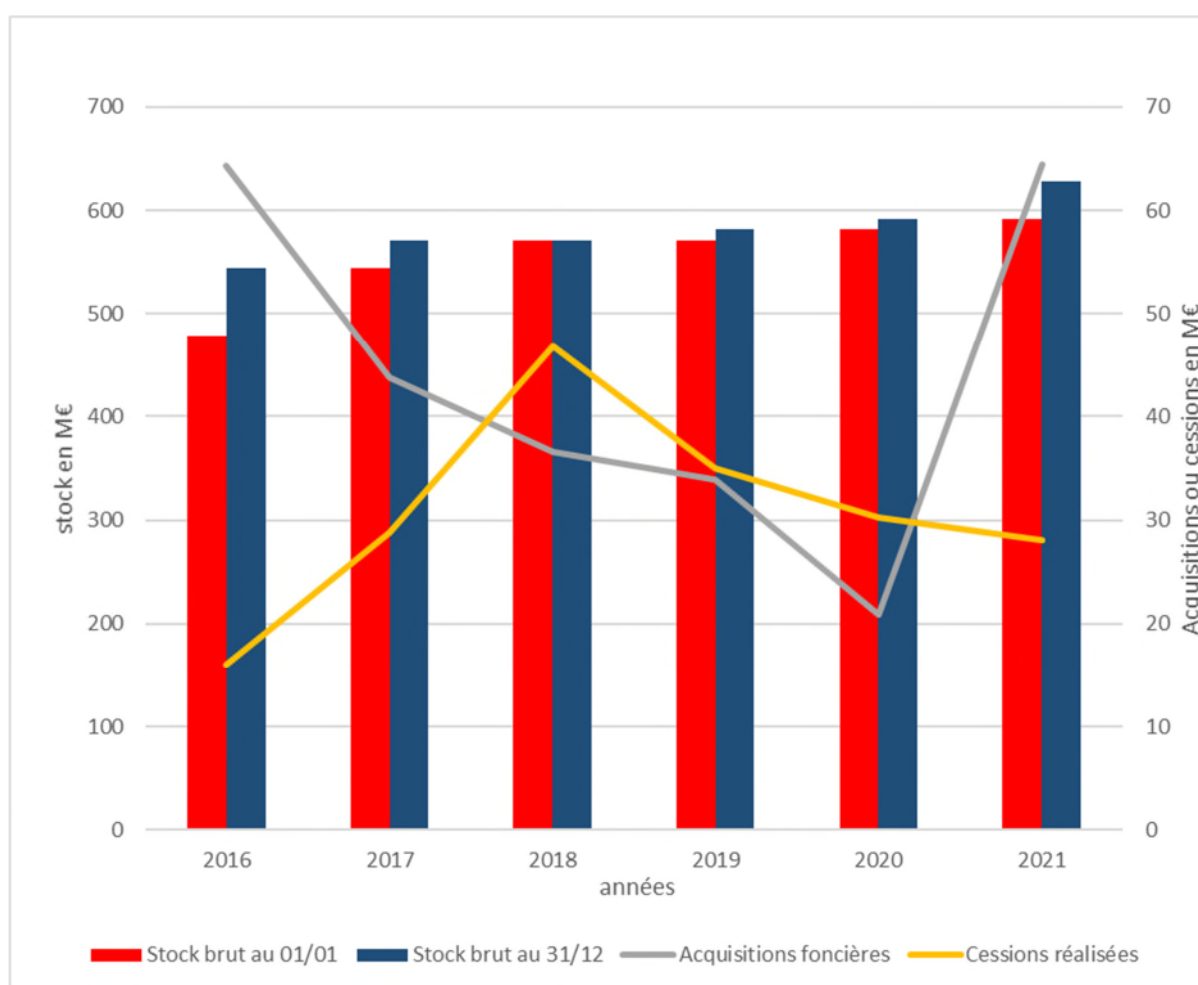
<sup>128</sup> Le montant de ces provisions reste présent au stock foncier jusqu'à la réalisation du contrôle afin de permettre la traçabilité des vérifications en attente dans les comptes de l'établissement, mais elles correspondent à des allègements d'ores et déjà actés et gonflent par conséquent les stocks bruts fonciers artificiellement.

<sup>129</sup> Ainsi qu'exposé précédemment, l'EPF envisage de s'équiper d'un système d'information qui soit relié à un outil automatisé du suivi de ses stocks.

<sup>130</sup> L'ensemble des frais liés aux travaux est stocké jusqu'à la sortie du foncier auquel ces frais sont rattachés, quand bien même ces dernières sont financées à 100 % par l'établissement.

L'évolution des stocks bruts correspond à la différence entre les nouvelles acquisitions foncières, dont les travaux réalisés en cours d'année, et les cessions effectuées. À l'exception de l'exercice 2018, la variation des stocks est positive entre 2016 et 2021, avec une hausse très importante en fin de période (+ 37 M€), en raison principalement de l'effet conjugué d'une forte augmentation des acquisitions, du fait de l'achat d'une partie du site de l'usine Renault à Douai, qui représente près de la moitié des acquisitions en 2021 (31 M€ sur 64,4 M€), et de la baisse des cessions par rapport à l'exercice précédent.

**Graphique n° 2 : Évolution du stock brut de l'établissement entre 2016 et 2021**



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

S'agissant de la répartition des stocks par nature de dépenses en 2021, les acquisitions et frais d'acquisition, en nette augmentation par rapport à l'exercice précédent, représentent plus de 79 % du montant total du stock brut.



En ce qui concerne la répartition territoriale du stock foncier (hors travaux) de l'EPF fin 2021, un tiers des opérations portées par l'établissement sont situées sur le territoire de la métropole européenne de Lille (138,4 M€), puis 10 % sur celui de la communauté d'agglomération du Douaisis, en raison principalement de l'acquisition d'une partie du site Renault (31,4 M€), 8 % sur la communauté de communes de Flandre Intérieure (37,3 M€) et 7 %, sur les communautés d'agglomération de Valenciennes Métropole et de la Porte du Hainaut (64,6 M€ au total). Les autres intercommunalités représentent 37 % du stock foncier.

Cette répartition territoriale intègre trois opérations atypiques que sont, en raison de leurs montants, les sites de « Arc International » à Blaringhem (27,1 M€ - communauté de communes de Flandre Intérieure), « Blanchemaille La Redoute » à Roubaix (16,2 M€ - métropole européenne de Lille) et le site Renault précité. En les isolant, elles représentent à elles seules 17 % du stock foncier de l'EPF fin 2021<sup>131</sup>.

Sur l'ensemble du stock foncier porté par l'établissement, 54 % concerne la thématique logement (62 % fin 2020)<sup>132</sup>. Puis arrivent respectivement celles relatives au développement économique (27 %), aux centralités (10 %) et à l'amélioration du cadre de vie et au développement de la biodiversité (4 %).

Il est à noter que le stock brut correspondant aux plus anciennes opérations, antérieures au programme 2015 à 2019, représente 123,5 M€, soit près de 20 % du stock brut total (181 biens sur 1 683)<sup>133</sup>. Après une seconde année de mise en œuvre du PPI 2020-2024, les stocks relatifs à celui-ci s'élèvent à 68,6 M€, soit seulement 15 % du stock fin 2021 (462 M€ de biens acquis).

## 6.4 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement est en augmentation constante sur la période. Au 31 décembre 2021, il s'élève à 764,5 M€. Il est largement positif en raison des fonds propres (473,5 M€)<sup>134</sup>.

**Tableau n° 12 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement	585 152 673	637 501 530	683 227 634	724 424 939	756 794 931	764 537 876
Besoin en fonds de roulement	547 443 118	581 436 279	590 821 673	602 018 423	618 919 697	645 135 996
Trésorerie	37 709 555	56 065 250	92 405 961	122 406 516	137 875 234	119 401 880

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes financiers de l'EPF.

<sup>131</sup> 7 % pour le site Renault à Douai, 6 % pour la zone industrielle à Blaringhem et 4 % pour « Blanchemaille-La Redoute » à Roubaix.

<sup>132</sup> Jusqu'en 2019, l'axe logement représentait 30 % du stock foncier.

<sup>133</sup> À noter que près de 45,9 M€ du stock au 31/12/2021 sont attachés à des biens portés par l'EPF depuis plus de 10 ans, la durée de portage maximale étant inférieure à 19 ans.

<sup>134</sup> Les fonds propres correspondent aux réserves constituées depuis la création de l'établissement (510,7 M€) après déduction du résultat de l'exercice (- 37,3 M€), et de ses provisions pour dépréciations de stocks, correspondant aux travaux réalisés sur les terrains portés par l'EPF (300 M€).

Après déduction du besoin en fonds de roulement (645 M€)<sup>135</sup>, essentiellement composé du stock brut (628 M€), la trésorerie de l'établissement s'élève à 119,4 M€ fin 2021.

Cette solide assise financière lui a, certes, permis d'amortir certains effets de la crise sanitaire, de participer au plan de relance économique et, plus récemment, de porter certains projets emblématiques, tels que le site Renault à Douai.

L'EPF possède, toutefois, un niveau de trésorerie équivalent à une année de fonctionnement (structure + dépenses opérationnelles), soit le double des recommandations des tutelles (six mois de fonctionnement). Si son origine est à rechercher dans l'extension territoriale progressive de son périmètre d'intervention, la trésorerie en fin de période peut être qualifiée de très abondante.

## 6.5 Les effets de la crise sanitaire et ses conséquences.

Selon l'établissement, la crise sanitaire n'a pas perturbé la continuité du service, le parc informatique ayant été renouvelé fin 2019. Si une réflexion sur la mise en place du télétravail avait été engagée dès l'année 2019, celui-ci a été généralisé en 2020<sup>136</sup>. Les salariés ont pu, ensuite, reprendre progressivement le travail en présentiel et un fonctionnement normal est revenu en fin d'année 2020.

Concernant les frais de fonctionnement, le coût direct de l'impact de la crise est marginal (20 000 €), lié principalement à l'achat de masques et aux prestations de nettoyage spécifique. La crise sanitaire a, en revanche, généré des économies, constatées sur certains postes tels que les frais de déplacements, le carburant et les frais de mission, ainsi que, plus accessoirement, sur le petit matériel, en raison d'un travail sur place en forte baisse. Certains recrutements ont, également, été différés, générant des économies de dépenses de personnel<sup>137</sup>.

Au total, fin 2020, les frais généraux de la structure sont en deçà du budget rectificatif (- 0,42 M€ en autorisations d'engagement et - 0,36 M€ en crédits de paiement) et retracent, à ce titre, les efforts consentis sur ce poste, alors même que ce dernier comprend les dépenses supplémentaires précitées relatives à la mise en place du protocole sanitaire.

---

<sup>135</sup> Le besoin en fonds de roulement (BFR) est la mesure des ressources financières qu'une organisation doit mettre en œuvre pour couvrir le besoin de liquidité résultant des décalages des flux de trésorerie correspondant aux encaissements et aux décaissements. L'EPF doit avancer de la trésorerie pour acheter des terrains pour constituer des stocks avant de pouvoir les revendre. La trésorerie est la différence entre le fonds de roulement et le BFR.

<sup>136</sup> Une charte sur le télétravail a été signée fin 2020, prolongée jusqu'au 31 juillet 2022.

<sup>137</sup> Possibilité de prise en charge au moins partielle des surcoûts de charge supportés par les salariés (chauffage, électricité) en période hivernale (comité social et économique du 23 mars 2021). L'établissement attend qu'une position commune à l'ensemble des établissements publics d'État soit arrêtée par les tutelles.

En revanche, la crise sanitaire a eu un impact significatif sur l'activité opérationnelle en 2020. Les acquisitions foncières ont connu, ici comme ailleurs, une forte baisse, atteignant leur plus bas niveau depuis 2010 (25 M€). Le premier confinement a particulièrement affecté la signature des actes d'acquisition par les offices notariaux (cf. *supra*). Outre les effets de la crise, l'adaptation des équipes de l'EPF et la forte baisse du rythme de contractualisation depuis 2016, accentuée par les effets du cycle électoral, n'a pas permis de rattraper le retard sur le second semestre.

S'agissant des travaux, l'activité opérationnelle est restée soutenue, même si la crise sanitaire a mis à l'arrêt l'ensemble des 19 chantiers en cours, soit 27 marchés, pendant près de deux mois lors du premier confinement. Les surcoûts liés à la crise ont été estimés à 2 % en moyenne des montants des marchés, soit près de 0,5 M€ après négociation. Ce montant concerne essentiellement les coûts d'immobilisation et de gardiennage du matériel sur les chantiers interrompus, ainsi que ceux relatifs aux questions sanitaires.

Concernant les cessions, la crise sanitaire – pour les mêmes motifs qu'indiqué pour les acquisitions – a eu des conséquences sur les signatures d'actes et seules des cessions nettes, pour un montant de 2 M€, ont pu être signées durant les six premiers mois de l'année. Ce retard a été rattrapé sur le second semestre 2020, permettant d'atteindre un niveau relativement important de cessions nettes (44 M€).

Fin 2021, la dernière vague de l'épidémie a également eu un impact sur la production. Le programme 2021 des acquisitions/cessions et des travaux s'est donc prolongé au début de l'année 2022.

Dans le cadre de sa participation au plan de relance, l'établissement a soutenu les territoires les plus fragilisés, en échelonnant, chaque fois que nécessaire, le prix des cessions actées, compte tenu de sa solide assise financière. À ce titre, en 2020, 14 collectivités ont bénéficié de ce dispositif (pour un montant de cessions de 4,5 M€ HT). En 2021, ce sont 20 cessions qui ont fait l'objet d'un étalement de paiement (pour 12,2 M€).

Par ailleurs, l'EPF, acteur majeur de la commande publique dans la région, à raison de 30 M€ d'achats annuels, a accéléré les délais de facturation, afin de ne pas pénaliser ses prestataires, constitués essentiellement de petites et moyennes entreprises<sup>138</sup>. Il a, également, proposé d'étaler ou de suspendre le paiement des loyers dus par les entreprises occupant des locaux lui appartenant, voire des remises gracieuses de leurs loyers pour un montant total de 75 000 € HT.

## 6.6 Les perspectives budgétaires

L'année 2022 fait suite aux deux premières années de mise en œuvre du PPI 2020-2024, marquées, dans un premier temps, par la crise sanitaire, puis par un rebond très conséquent de l'activité en 2021, faisant de l'établissement un acteur important de la relance économique au sein de la région Hauts-de-France.

---

<sup>138</sup> Selon le rapport 2021 du contrôleur général, ce sont 56 factures d'un montant de 5 M€ qui ont été payées pendant la période de confinement avec des délais raccourcis (en moyenne 17 jours).

Elle sera également marquée par le développement de l'activité sur le département de la Somme, qui devrait conduire à la signature de conventions opérationnelles et la réalisation des premières acquisitions. À titre d'illustration, l'établissement devrait faire l'acquisition de l'ancien hôpital d'Amiens, pour un montant estimé à 11 M€.

Dans le cadre de cette extension territoriale, l'EPF devait recruter sept salariés supplémentaires. Si, en 2022, il est prévu une augmentation des dépenses de personnel à hauteur de 1,4 M€, cette hausse paraît excessive au regard du montant exécuté en 2021 (4,6 M€).

Par ailleurs, concernant les dépenses opérationnelles, le budget 2022 prévoit un montant de 49,5 M€ en acquisitions foncières (conforme à la trajectoire du PPI 2020-2024), 11,2 M€ en frais de gestion et 28 M€ en travaux (+ 4 M€ par rapport aux projections du PPI), soit un montant total de 89 M€. Bien qu'en légère diminution par rapport à l'exercice précédent, le niveau des dépenses opérationnelles devrait, selon l'établissement, lui permettre de poursuivre son intervention, non seulement au titre des projets en cours, mais également d'engager des nouvelles opérations, notamment sur le territoire de la Somme.

S'agissant de ses ressources, le budget prévoit des recettes issues de la fiscalité en net repli, qui s'élèverait à 35,9 M€ (- 11,2 M€ par rapport à 2021) mais celles issues des cessions seraient en forte progression (54 M€ de cessions nettes contre 28,2 M€ en 2021). Elles seraient alors, pour la première fois, supérieures à celles provenant de la TSE et représenteraient 60 % des recettes totales.

Fin 2022, le résultat de l'exercice serait déficitaire de 23,2 M€ et la trésorerie diminuerait en conséquence (- 20 M€) pour atteindre 99,7 M€, soit un niveau encore élevé, correspondant à 11 mois d'activité.

---

### **CONCLUSION INTERMEDIAIRE**

---

*Sur la période, le financement du portage des terrains a été essentiellement assuré par la fiscalité. Toutefois, l'exercice 2021 illustre une dépendance moins forte de l'établissement à la TSE, due à la diminution régulière du plafond de cette taxe adopté en loi de finances, ainsi qu'aux actions engagées pour dynamiser les recettes liées aux cessions.*

*Le principal poste de dépenses correspond aux charges opérationnelles, qui regroupent toute l'activité de portage des terrains. Si elles ont diminué en 2020 en raison de la crise sanitaire, elles connaissent une hausse importante en 2021.*

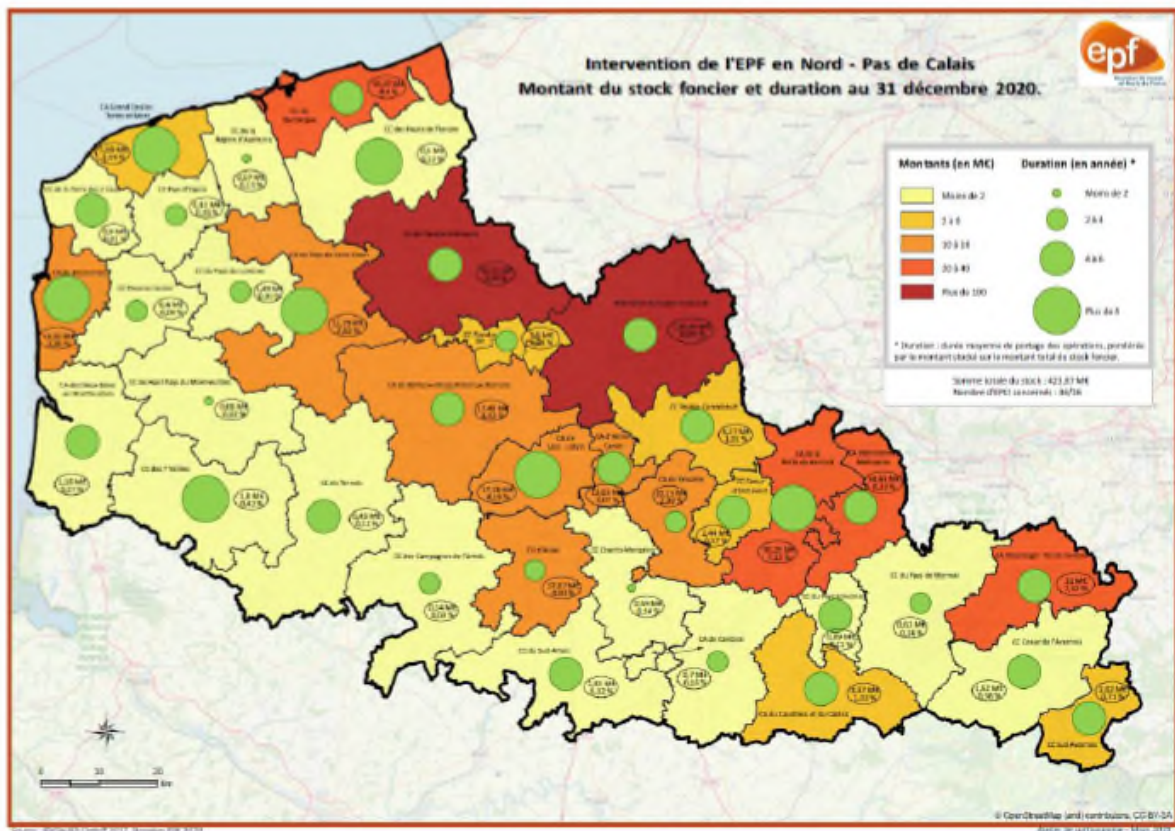
*La situation financière de l'établissement est saine : ses réserves sont très élevées au regard de ses besoins. Elles lui ont permis d'amortir certains effets de la crise sanitaire et de contribuer au plan de relance économique. Elles devraient constituer autant de marges de manœuvre pour de futures dépenses liées à l'extension de son périmètre au département de la Somme.*

---

## ANNEXES

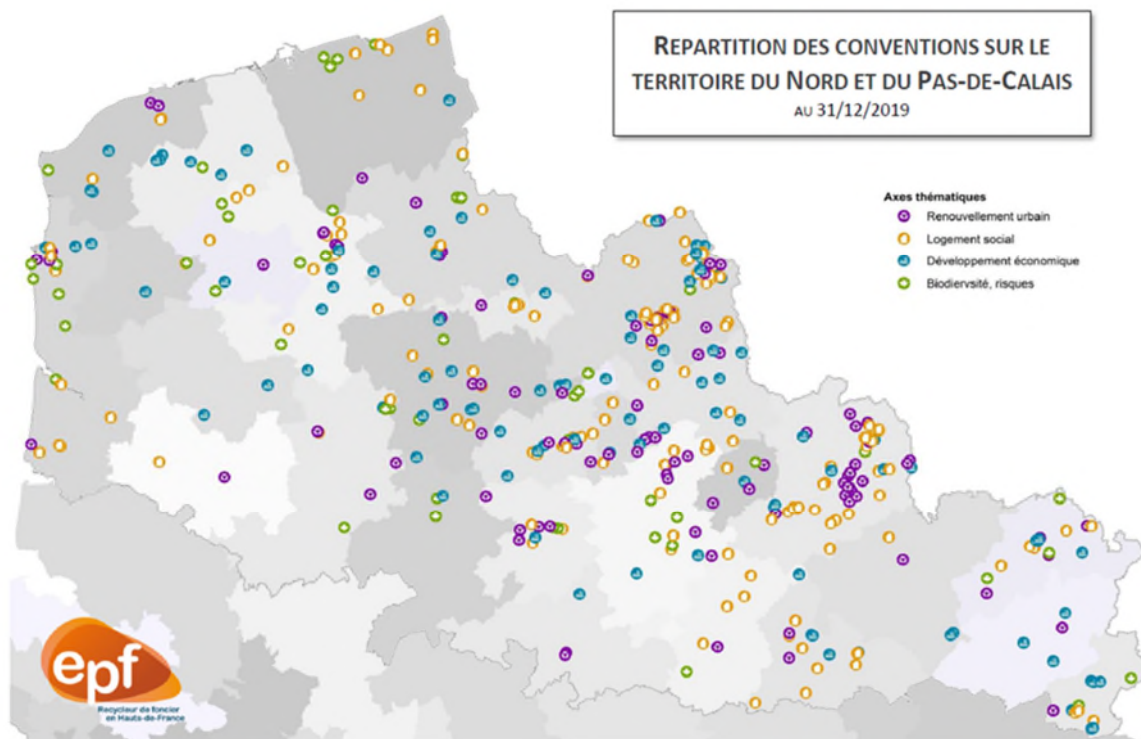
Annexe n° 1. Carte de répartition du stock foncier de l'EPF au 31/12/2020.....	60
Annexe n° 2. Répartition des conventions sur le territoire Nord - Pas-de-Calais au 31/12/2019.....	61
Annexe n° 3. Répartition des conventions signées par axe d'intervention sur la période 2016 à 2021 .....	62

**Annexe n° 1. Carte de répartition du stock foncier de l'EPF au 31/12/2020**



Source : analyse des stocks de l'EPF au 31/12/2020.

## Annexe n° 2. Répartition des conventions sur le territoire Nord - Pas-de-Calais au 31/12/2019



Source : bilan du PPI 2015 à 2019.

**Annexe n° 3. Répartition des conventions signées par axe d'intervention sur la période 2016 à 2021**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Améliorer le cadre de vie et développer la biodiversité	17 %	10 %	6%	4 %	6 %	6 %
Favoriser le développement économique	14 %	7 %	11%	16 %	13 %	6 %
Préparer l'avenir en traitant les friches et en constituant des réserves foncières	5 %	5 %	6%	7 %	6 %	0 %
Répondre aux besoins de logement (habitat)	39 %	54 %	28%	38 %	19 %	24%
Revitaliser les centralités	12 %	15 %	44%	29 %	50 %	59 %
Total général	100 %	100 %	100%	100 %	100 %	100 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des tableaux de suivi de l'EPF.







# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

## ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE HAUTS-DE-FRANCE

*Tome 2 – Gouvernance, organisation  
des services et portefeuille d'activités*

**(Département du Nord)**

**Exercices 2016 et suivants**

**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** ».



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Hauts-de-France  
sont disponibles sur le site :  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france)

**Chambre régionale des comptes Hauts-de-France**  
14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse méI : [hautsdefrance@ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ccomptes.fr)