24/12/2022
AGR22/0789

DIRECTION GÉNÉRALE

Référence courrier : DG-DGA-2022-25/12

Madame Marie-Aimée GASPARI
Présidente
Chambre régionale des comptes
Occitanie
500 avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 Montpellier Cedex 2

A Montpellier, le

Objet : rapport d'observations définitives (ROD1) – réponse de l'EPF d'Occitanie

Madame la Présidente,

Par courriel du 25 novembre 2022, vous nous avez fait parvenir le rapport d'observations définitives (ROD1) suite à délibéré de la chambre du 30 septembre 2022.

Tout d'abord, nous retenons que ce rapport souligne le travail de structuration réalisé depuis 2017 et qualifié par les auditeurs de « judicieux » puisqu'il a notamment permis à l'établissement de rétablir un climat social serein, de conduire le doublement de la couverture territoriale, de faire face à la crise sanitaire tout en augmentant son volume d'activité dans le cadre des dispositifs gouvernementaux et régionaux apparus sur la même période. Les auditeurs ont également souligné l'efficacité de l'intervention dans le cadre des inondations exceptionnelles de l'Aude ainsi que dans le dispositif fonds friches du plan de relance. La qualité du travail dans les instances et la transparence dans leur préparation sont également mises en valeur et nous vous en remercions.

Nous prenons également acte de plusieurs observations qui confortent l'établissement dans les démarches qu'il avait déjà engagées au moment de l'audit ou qu'il avait évoquées comme des chantiers en réflexion devant lui permettre de poursuivre sa structuration. En effet, l'EPF est encore en phase de déploiement, des missions nouvelles viennent récemment de lui être confiées comme l'ORCOD IN de Nîmes ou la recomposition spatiale du littoral. Il n'est donc pas encore dans un régime permanent et stabilisé d'intervention. C'est notamment le cas des recommandations relatives à la mise en place d'un schéma directeur informatique dont le marché de prestation était en cours au moment de l'audit, de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences obligatoire uniquement pour des structures de plus de 300 salariés ou encore de l'évolution de l'outil métier afin d'assurer sa robustesse dans le temps.

Il nous paraît nécessaire en revanche de clarifier l'objet même qui sous-tend l'intervention de l'EPF afin de répondre à un certain nombre d'observations qui nous semblent découler de comparatifs avec d'autres EPF évoluant dans des contextes pourtant très différents (capacité de minoration par exemple) ou bien d'une confusion sur certains dispositifs en vigueur au sein de l'EPF (différence entre durée conventionnelle et durée de portage). En effet, les EPF ont pour finalité de sécuriser les projets d'intérêt publics portés par des collectivités et qui nécessitent une maîtrise foncière publique pour mieux en garantir la programmation, les délais de réalisation ou encore les prix de sortie. Cet effet levier repose dans les secteurs tendus en particulier sur la

capacité technique, juridique et financière de l'établissement d'acheter plus rapidement qu'un autre opérateur (sans condition suspensive) ou de préempter à prix révisé pour éviter la surenchère foncière. Cette action est bien le principal facteur de régulation à moyen et long terme sur des biens qui prendraient nécessairement de la valeur avec le temps qui passe, le projet qui se précise et la ressource foncière qui se raréfie.

Enfin nous avons noté une attention particulière portée du rapport sur l'évolution des indicateurs d'activité au regard des nouvelles attentes liées au ZAN et dans le suivi de réalisation des objectifs de production au travers de l'articulation conventions/acquisitions/cessions. Ces éléments feront l'objet d'une réflexion complémentaire dans le cadre de l'élaboration du nouveau PPI dont les travaux se dérouleront en 2023. Il me semble important à ce titre de souligner que l'EPF d'Occitanie s'est dotée dès 2018 d'une direction de la prospective et du pilotage de la performance qui lui permet d'ors et déjà de produire une batterie d'indicateurs précis, de monitorer le suivi du PPI et de présenter à chaque instance des éléments factuels qualitatifs et quantitatifs de suivi de l'activité. Aussi, les conditions techniques et organisationnelles nous paraissent en place pour mener ces travaux de manière efficace.

Vous trouverez dans le tableau joint à ce courrier les actions réalisées relativement aux différentes recommandations et permettant de qualifier leur degré de mise en oeuvre au sein de l'EPF. L'annexe 1 apporte les éléments de précisions et des réponses à l'ensemble des observations présentées dans le rapport.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'expression de ma considération distinguée.

La directrice générale

Sophie LAFENETRE

Signature numérique de Sophie LAFENETRE
Date : 2022.12.24 10:15:01 +01'00'

Sophie LAFENETRE

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

Degré de mise en œuvre des recommandations

Recommandation	Action conduite	Degré de mise en oeuvre au regard de la nomenclature
1. En lien avec l'établissement public foncier local Perpignan Pyrénées Méditerranée conforter la coopération des actions entre les deux partenaires en fonction de leurs atouts respectifs.	Un protocole sur l'axe habitat entre la Communauté Urbaine de Perpignan, l'EPFL de Perpignan et l'EPF d'Occitanie a été approuvé en bureau du 28 juin 2022. Il précise notamment les champs d'intervention de chacun des acteurs. Le protocole a été signé le 13 décembre 2022.	Mise en œuvre en cours
2. Se doter d'un indicateur transversal de lutte contre l'artificialisation des sols et d'indicateurs de suivi de performance par axe.	Les indicateurs existants de taux de production par axe en renouvellement urbain, recyclage ou développement urbains qui sont intégrés dans l'outil de suivi et dont les résultats sont présentés en statique et en dynamique aux CA et permettent de caractériser les questions de rythme de consommation foncière. Sur les questions très pointues d'artificialisation des sols, les décrets relatifs à sa définition sont en cours de finalisation et les indicateurs seront notamment définis dans le cadre de l'élaboration des SRADDET.	Mise en oeuvre en cours
3. Mentionner, dans les protocoles de territoire, l'appui que l'établissement public foncier d'Occitanie peut, en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, apporter aux dispositifs d'observation foncière mis en oeuvre par les collectivités et leurs groupements.	Les protocoles de territoire passés depuis le bureau d'octobre 2022 intègrent la référence à l'action des EPF au regard du L 321-1 du code de l'urbanisme en appui dans le cadre des observatoires de l'habitat et du foncier.	mise en oeuvre
4. Inclure, dans les conventions foncières, une clause de suivi de l'opération après rétrocession sous la forme d'un compte rendu adressé par la collectivité à l'établissement.	Les modèles de convention foncière incluent déjà « l'obligation pour la collectivité ou l'aménageur à fournir tout élément permettant d'attester de la conformité de la réalisation à l'objet de la convention, une fois l'opération achevée. » Il est proposé de les compléter lors de leur bilan par la disposition suivante : « La collectivité s'engage à adresser un compte rendu annuel de l'avancement de son opération à l'EPF. »	Mise en oeuvre incomplète
5. Appliquer les dispositions prévues par l'article R. 321-5 du code l'urbanisme et le règlement intérieur en matière de déclaration d'intérêts des administrateurs.	Il s'agit d'une prérogative du préfet de région.	sans objet
6. Mettre en place un schéma directeur informatique.	Marché en place préalablement à la venue des auditeurs, phase d'audit terminée, élaboration du schéma directeur en cours.	Mise en oeuvre en cours
7. Faire aboutir le processus de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.	Sourçage en cours pour marché d'assistance à maitrise d'ouvrage afin de poursuivre les travaux engagés en internes	Mise en oeuvre en cours
8. Passer à la méthode de l'inventaire permanent et compléter les informations financières relatives aux stocks conformément à la norme n° 24 du conseil de normalisation des comptes publics.	Conformément aux dispositions applicables aux EPF, le passage complet à la norme 24 sera opéré au 1er janvier 2024, sur la base du SI actuel compte tenu de l'annonce du ministère du budget de la sortie des EPF de la comptabilité budgétaire au 1er janvier 2025. Toutefois l'inventaire permanent sera mis en place dès 2023.	Non mis en oeuvre
9. Afin d'assurer la sincérité du résultat, rattacher les produits des prélèvements prévus par l'article L.	le rattachement est opéré dès le compte financier 2022	Mise en oeuvre en cours

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

302-7 du code de la construction et de l'habitation dès leur notification.		
10. Se doter d'un outil, ou faire évoluer CIREP, afin de pouvoir établir des états récapitulatifs d'ensemble des projets. *Non mise en oeuvre.*	Evolution de l'outil prévue dans le cadre du schéma directeur informatique sans dévoiement de sa fonction première du suivi de l'action foncière. Des évolutions de fiabilisations sont par ailleurs déjà en cours (module préemption livré, suppression des doublons en cours, etc…)	Mise en oeuvre en cours
11. Inscrire systématiquement dans les actes de cession les clauses de pénalité prévues par le règlement d'intervention.	les actes de cession prévoient les clauses de pénalités prévues par le règlement d'intervention.	mise en oeuvre

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

ANNEXE 1

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES 1- PRECISIONS APPORTEES PAR L'ORDONNATRICE DE L'EPF D'OCCITANIE

24 DECEMBRE 2022

Pour en faciliter la lecture, les observations sont présentées dans le même ordre que le rapport d'observations définitives

Synthèse générale (p 5 et 6)

« (Le PPI) Son modèle économique se concentre sur des opérations de court et moyen termes. Dans ses modalités d'intervention, l'établissement n'a recouru que de façon limitée à des dispositifs de minoration foncière et il est un des rares établissements à avoir adopté une politique d'actualisation. »

Précisions apportées :

L'EPF intervient également sur des opérations de plus long terme, au travers de conventions foncières grand projet (Recul du trait de côte à Vias, Porte Ouest à Nîmes, la Mosson à Montpellier, PPA de Cahors).

L'EPF a recouru à la minoration SRU en rapport avec les volumes de prélèvements réalisés (moins de 1 M€ par an et 630 000 euros en 2020), le volume de prélèvement des autres EPF auxquels il est comparé en matière de SRU sont plus importants ce qui mécaniquement conduit à un volume plus faible en valeur absolu.

Concernant le fonds de compensation de la surcharge foncière, c'est un dispositif sur fonds propres. Comme décidé en conseil d'administration afin de garantir la bonne utilisation des fonds publics, sa mobilisation repose sur le constat avéré d'un déficit d'opération due à une surcharge foncière sur la partie sociale. A noter que cette conception du dispositif a été reprise dans le fonctionnement du fonds friches de l'Etat. Le travail amont, en particulier dans le cadre du cofinancement d'études opérationnelles permet en effet de travailler la programmation et d'avoir un certain nombre d'opérations équilibrées. Aussi, à ce stade, l'ensemble des sollicitations, dès lors qu'elles respectaient le règlement (logement social, déficit avéré et optimisation du plan de financement), a pu être traité.

C'est un dispositif d'autre part récent mis en œuvre en 2018 pour accompagner en particulier la politique de revitalisation portée par les dispositifs nationaux et régionaux Action Cœur de Ville, Bourg centre Occitanie et Petites Villes de Demain.

Juger du caractère limité du recours aux dispositifs de minoration uniquement en comparant avec des EPF ayant mis en place des minorations forfaitaires adossées à des taux de TSE bien supérieurs tels Nord Pas de Calais, nous semble peu probant. La minoration est également un moyen, pour ces établissements ayant des fonciers en portage depuis de longues durées, de les déstocker ce qui n'est pas le cas de l'EPF d'Occitanie. Le travail sur l'évaluation du besoin en minoration se réalise la plupart du temps lors du travail programmatique avant même acquisition. L'étude CGFI dont est par ailleurs extrait ce comparatif ne tire pas cette conclusion et vise à affiner les taux de minoration afin d'apprécier le niveau de ressource fiscale nécessaire. Au regard

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

du plafonnement de la TSE de l'EPF Occitanie, les capacités de minoration ont donc été déterminées au regard des ressources disponibles.

Lors de la mise en place de ce dispositif, plusieurs administrateurs ont souligné en CA la nécessité d'encadrer ce dispositif par des critères clairs en particulier de déficit d'opération pour ne pas créer d'effets d'aubaine et s'assurer de l'utilisation de ces fonds pour un véritable effet levier.

Concernant l'actualisation, il s'agit d'une préconisation de la direction du budget et qui est en place depuis 2008 au sein de l'établissement et que l'audit financier de 2015 et celui de la DDFIP de 2017 n'ont pas requestionné.

« D'autres enjeux financiers ne sont pas mesurés comme ceux posés par la préservation du littoral pour laquelle sa contribution est restée jusqu'à présent modeste. » p 6

Précisions apportées :

Comme indiqué lors des réponses aux questionnaires de l'audit, l'EPF développe une action précurseur sur le littoral quant à son approche en accompagnant une expérimentation au niveau national qui demande à être éprouvée avant généralisation. L'EPF intervient également sur un écoquartier méditerranéen au Grau-du-Roi (reconversion d'un ancien camping proche du rivage par une grande opération d'aménagement durable), sur des copropriétés de bord de mer à Canet-en-Roussillon (transformation du balnéaire en habitat permanent), sur les communes littorales carencées comme Sainte-Marie-la-mer (réguler le marché et produire des logements sociaux) et sur la mobilisation des friches industrielles pour développer l'économie bleue sur le bassin de Thau en plus des interventions pour le développement du port régional de Sète. L'établissement contribue également à la demande du plan littoral 21 à la préparation du volet foncier du plan d'action stratégique.

I. Cadre d'intervention (p 10 à 34)

« Les orientations stratégiques transmises à la directrice générale en 2018 soulignaient d'ailleurs la nécessité d'une relation étroite avec les autres acteurs du foncier, notamment les établissements publics fonciers locaux » (p12-13)

Précisions apportées :

En 2017, année de la prise de fonction, la directrice a rencontré les directeurs et présidents des EPFL de Perpignan et de Toulouse ainsi que le directeur de l'EPFL de Castres. Dans le cadre du rapport intermédiaire de la chambre nous avons proposé une piste de collaboration sous forme de réseau d'experts qui a donc été reprise dans le rapport définitif. En effet, la définition claire des missions, le cadrage des Domaines sur les prix et les périmètres distincts d'intervention font qu'il n'a pas été rencontré de problématique d'articulation opérationnelle avec les EPFL sans superposition. Les situations de régularisation administratives dues à l'évolution de périmètres des EPCI ont même fait l'objet d'un travail commun efficace y compris en matière de transfert de portage des fonciers.

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

Recommandation 1 (p13)

En lien avec l'EPFL de Perpignan conforter la coopération d'actions entre les 2 partenaires en fonction de leurs atouts respectifs

Précisions apportées :Cette recommandation était en cours de réalisation au moment de l'audit puisqu'un protocole sur l'axe habitat entre la Communauté Urbaine de Perpignan, l'EPFL de Perpignan et l'EPF d'Occitanie a été approuvé en bureau du 28 juin 2022. Il couvre le territoire de la communauté urbaine et précise notamment les champs d'intervention de chacun des acteurs. Le protocole a été signé le 13 décembre 2022. Cette recommandation est donc mise en œuvre.

1.2.5. La modélisation des objectifs et sa traduction chiffrée en volume financier d'intervention

« Cette projection budgétaire est tributaire de la justesse des données de références initiales recueillies. Lors de la présentation du PPI en 2018, deux maquettes budgétaires ont été proposées, un scénario de base à 308 M€ et un scénario dit renforcé à 318 M€. Ces trajectoires n'intègrent ni les interventions dans l'Aude ni l'opération Orcod-In. Elles ne permettent pas non plus de prendre en compte les risques environnementaux qui sont susceptibles d'affecter ses missions. » (p19)

Précisions apportées :

La justesse des données a été confirmée par le bilan à mi-parcours du PPI et les hypothèses qui seraient questionnées n'ont pas été transmises par les auditeurs. Aussi ce constat n'est pas partagé par l'EPF. De son point de vue, c'est l'impulsion de nouvelles politiques prioritaires, les périodes électorales, les difficultés des acteurs de l'aménagement à répondre aux objectifs fixés et les crises (sanitaire et gilets jaunes) qui ont impacté les résultats qui demeurent toutefois très proches de la projection pour une activité pourtant sujette à beaucoup de facteurs externes.

Les maquettes proposées prenaient d'autre part déjà en compte une anticipation du ZAN : la deuxième est basée sur une hypothèse plus importante de recyclage urbain pour répondre à la diminution de consommation d'espaces non urbanisés. Ces fonciers en sites urbains sont plus chers et comportent des coûts supplémentaires de traitement préalable. Le renforcement des modalités de production par plus d'opération en recyclage conduit pour un même nombre de logements à un volume financier supérieur de 10 M€ selon l'évaluation de 2018. Cette maquette ne pouvait prendre en compte les interventions de l'Aude et l'ORCOD IN, l'EPF n'ayant été saisi, sur ces deux missions exceptionnelles et non prévisibles, que postérieurement au CA d'approbation du PPI.

Il n'est pas du ressort de la maquette financière du PPI de prendre en compte « les risques environnementaux » que nous comprenons comme « les changements législatifs susceptibles de modifier fortement une politique ». La projection réalisée a pour objectif de quantifier les besoins financiers pour répondre à des objectifs de production fixés et à une manière de produire dans un contexte législatif en vigueur. En cas de changement majeur, des OSE complémentaires sont en général transmises pour recalibrer l'exercice de projection.

Cette question des risques environnementaux évoquée à plusieurs reprises dans le rapport et oralement lors des entretiens mériterait peut-être d'être précisée. En effet, l'EPF dans son champ de compétence ne peut aménager, réhabiliter ou construire. Il n'intervient dans la chaîne de l'aménagement et de la construction qu'en portage transitoire pour sécuriser et accélérer la maîtrise foncière publique qui demande une

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

technicité et une capacité financière importantes. Indépendamment des risques environnementaux, les évolutions politiques des documents d'urbanisme, le contentieux professionnalisé, les évolutions économiques (crise énergétique ou d'approvisionnement en matériaux, etc…) sont des « risques » qui sont susceptibles de peser tout autant sur l'atteinte de ses objectifs par l'EPF. La production de logements ou de l'activité économique, comporte une incertitude sur la réalisation finale puisqu'elle n'est pas du ressort de l'EPF et se trouve décalée dans le temps entre le moment de l'acquisition et celui de la production mais également pour les opérations d'aménagement entre le moment de la cession et celui de la production.

Avec les évolutions depuis 15 ans des questions d'aménagement durable des territoires ou de normes constructives, les grandes opérations d'aménagement évoluent énormément en programmation sur 8 ou 10 ans. Aussi, afin d'être à même de tenir les objectifs fixés, l'EPF suit l'actualisation de la programmation pendant le portage et compense les évolutions qui se dessinent par un pool conventionnel important.

C'est notamment pour contenir et compenser l'ensemble de ces risques et marges d'incertitude de manière générale que le conventionnement est une activité forte de l'établissement. Pour garantir la production opérationnelle de 1 logement il faut, d'après l'analyse des PPI précédents, avoir un stock de conventionnement du triple. Ce taux va potentiellement aller en augmentant avec le ZAN puisque les fonciers à mobiliser seront encore plus complexes et donc longs à produire. Le ratio devrait se rapprocher de 1 logement sur acquisition ou cession pour 5 à 6 logements potentiels en conventionnement pour garantir le volume visé sur la période considérée.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle dans les objectifs assignés au directeur général par les tutelles, un objectif de conventionnement est maintenu. Donc les risques environnementaux globaux comme les autres facteurs d'incertitude dans les délais de réalisation sont bien pris en compte dans les facteurs d'organisation de l'activité. Au niveau de la maquette financière avait été simulée une projection avec une accélération de la politique de limitation de l'étalement urbain qui finalement se concrétise mi 2021 par la loi Climat et Résilience.

« Fondé sur une recette fiscale pérenne et une capacité financière très importante sans lien avec son niveau réel d'intervention, le modèle économique de l'établissement ne lui permet pas de mesurer les risques auxquels il est exposé. » (p19-20)

<u>Précisions apportées :</u>

Nous ne comprenons pas quels éléments conduiraient à conclure que la capacité financière n'a pas de lien avec le niveau réel d'intervention sur le PPI 2019-2023 alors même que l'exercice de projection de la maquette financière identifie les ressources nécessaires (en intégrant la trésorerie accumulée sur les 2 premiers PPI) pour conduire une extension territoriale et produire 9 000 logements.

Nous interprétons cette phrase comme un constat que les projections sur la nouvelle région sont très au-dessus de ce que l'EPF a réalisé sur les 2 précédents PPI et que l'écart peut interroger sur la capacité à tenir un tel rythme ?

Les résultats obtenus à mi-parcours démontrent que l'objectif logement est tenu, que l'établissement a pu intervenir en urgence et massivement sur l'Aude, que la trésorerie accumulée, y compris pendant 3 ans sur les territoires d'extension dans le cadre de la phase d'amorçage de l'activité, se résorbe rapidement et que

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

le retard actuel constaté sur l'axe économique en lien essentiellement avec les élections et le COVID en 2020 fait que l'établissement n'aura vraisemblablement pas recours à l'emprunt en 2023 comme envisagé dans la maquette mais continuera de consommer fortement la trésorerie.

Concernant le lien entre le modèle économique et la prise en compte des risques, les éléments de précisions apportés au point précédent viennent expliciter l'évaluation et la maîtrise actuelle des risques identifiés.

1.3.1.4. Des conditions de cessions contractuelles

« Ce choix d'appliquer une politique d'actualisation, encouragé par la tutelle financière de l'établissement, est discutable dans la mesure où il va à l'encontre de l'objectif de modération foncière. » (p21)

Il est important de souligner que la modération foncière repose sur la capacité technique, juridique et financière de l'établissement public foncier d'acheter plus rapidement qu'un autre opérateur (sans condition suspensive) ou de préempter à prix révisé. Cette action est le principal facteur de régulation à moyen et long terme sur des biens qui prennent inévitablement de la valeur avec le temps qui passe, le projet qui se précise et la ressource foncière qui se raréfie.

Les montants d'actualisation ont eu jusqu'à ce jour un effet sans commune mesure avec la hausse généralisée des marchés. D'une part l'actualisation touche moins de 2% des cessions (les opérations avec du logement social ou inférieure à 4 ans de portage en sont exemptées) et les montants en jeu sont limités : A titre d'exemple, un total de 95 k€ en 2018 et 485 k€ en 2019 à comparer aux 28 M€ de cessions signées.

Donc même avec actualisation, les interventions de l'EPF jouent un rôle de régulation sur le moyen terme.

Si l'EPF doit évoluer vers du portage de très long terme au regard de la politique du ZAN, la question des taux d'actualisation et de la date de son déclenchement pourra être requestionnée mais au regard également de la politique de gestion patrimoniale qui peut également induire des recettes locatives sur certains biens.

D'autre part, sur la période considérée, l'EPF d'Occitanie n'a pas adopté mais maintenu l'actualisation (en place dès 2008) telle que préconisée par le ministère des finances et non remise en cause par l'audit CGFI de 2015, en la faisant évoluer, ce qui permet également de tenir la valeur du stock foncier.

Il s'agit d'après l'instruction comptable d'une possibilité offerte aux conseils d'administration des EPF de décider d'appliquer un taux d'actualisation « afin de tenir compte de l'érosion monétaire et de maintenir la capacité d'intervention de l'établissement public ».

1.3.1.6. Des dispositifs d'accompagnement en évolution et encore peu utilisés

« Selon une étude effectuée par le CGEFI, l'EPF d'Occitanie était en 2018 un des rares EPF d'État à disposer d'un prix moyen de vente supérieur au coût de l'opération du fait notamment de sa politique d'actualisation et de prise en compte des frais de portage. En effet, peu d'établissements appliquent un taux d'actualisation et la réfaction moyenne constatée par le CGEFI allait de 6 à 56 %. » (p21)

Précisions apportées : Nous n'avons pas eu communication de cette étude. Les montants d'actualisation concernant, comme indiqué précédemment, moins de 2% des cessions, cette assertion est surprenante. Nous souhaiterions bénéficier des données d'entrée utilisées.

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

1.3.2.1. Les protocoles de territoire et les protocoles de coopération

« L'EPF s'engage, dans le cadre des protocoles de territoires signés à partir d'octobre 2022, à venir appuyer les collectivités territoriales dans leurs dispositifs d'observations foncières. » (p24)

Précisions apportées : La mobilisation des EPF et agences d'urbanisme sur les dispositifs d'observation foncière des EPCI est une mission nouvelle découlant de la loi du 22 août 2021. L'absence de cette référence dans les protocoles analysés durant l'audit et datant de la période 2015-2021 paraît donc logique.

En revanche l'EPF a été amené à conduire des diagnostics fonciers permettant de préfigurer de tels observatoires sur 9 territoires depuis 2019 et dispose d'un cahier des charges type qu'il transmet aux collectivités qui le souhaitent lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

La référence à l'action des EPF au regard du L 321-1 du code de l'urbanisme est intégrée dans les protocoles de territoire depuis le bureau d'octobre 2022.

La recommandations 3 est donc mise en œuvre.

1.4.1 Le double plafonnement de taxe spéciale d'équipement

« (…) l'EPF d'Occitanie est classé de la troisième à la sixième position selon les années. » (p27)

Précisions apportées :

Au vu des données du tableau 7, pour les seules années référencées, de 2020 à 2022, l'EPF d'Occitanie apparaît 6ème, 5ème et 5ème. Le rang de 3ème en 2022 ne tient pas compte de la compensation budgétaire ce qui n'est pas cohérent car elle compense la part de taxe d'habitation. La Direction du Budget prend bien en compte l'ensemble des 2 postes dans ses analyses actuelles pour l'analyse des ressources des EPF.

1.5.1. Un rôle d'orientation du conseil d'administration

« Les EPCI figurant dans le premier collège, c'est-à-dire les plus importants en taille, sont majoritairement situés dans l'ancienne région Languedoc-Roussillon puisque l'EPF n'intervient pas sur les territoires de Toulouse, Montauban et Castres. » (p30)

Précisions apportées :

La répartition des EPCI est une donnée de géographie politique : 20 communautés d'agglomération + 1 communauté urbaine + 2 métropoles, avec une représentation de : 12 provenant de l'ancienne région Midi-Pyrénées et 11 de l'ancienne région Languedoc-Roussillon, ce qui, compte tenu des 4 EPCI sur le territoire des EPFL, donne une proportion de 11 pour le territoire historique sur 19 au total (soit une majorité toute relative à 58%). Par ailleurs, au titre des autres EPCI, la répartition est inversée avec 5 en Languedoc-Roussillon et 8 en Midi-Pyrénées, ce qui donne au total une parfaite égalité.

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

Conclusion intermédiaire

« Il ne dispose pas d'indicateurs lui permettant d'évaluer la performance de ses différents axes d'intervention. » (p34)

Précisions apportées : Contrairement à ce qui est indiqué, l'EPF dispose d'indicateurs d'atteinte de ses objectifs par axe (quantitatifs et qualitatifs). L'EPF s'est surtout doté dès 2018 d'une direction de la prospective et du pilotage de la performance qui pilote l'évolution de l'outil métier, produit les indicateurs de performance et d'atteinte des objectifs présentés en Conseil d'administration et aux tutelles et fourni à la direction des états de l'activité opérationnelle réguliers.

Concernant les indicateurs de performance de ses interventions, ils doivent traduire l'effet levier de ces interventions sur des politiques prioritaires. L'EPF, au travers de son outil de suivi du conventionnement est capable de qualifier son volume d'intervention sur les questions de redynamisation (ACV, PVD), de régulation des prix (préemptions en communes carencées ou lutte contre la cabanisation), de maintien de filières (requalification des zones d'activité vieillissantes). L'intervention fonds Barnier va faire l'objet d'une analyse pour évaluer l'impact sur le BTP, le temps gagné en réparation, l'effet levier sur la mobilisation des fonds des villes sur la reconstruction et non les démolitions, etc…

II. Le pilotage et la gestion

2.1.1. Un pilotage et un encadrement remis en cause par plusieurs audits

« Non retrouvé dans les archives de l'établissement, l'audit de 2014, cité par le CGEDD suite à son examen (…), avait montré, de graves carences managériales (…) » (p35)

Précisions apportées : Cet audit antérieur à 2015 n'étant pas détenu par la chambre, il n'a pas été possible à la direction actuelle de l'EPF d'en prendre connaissance.

2.1.2. La réorganisation managériale

« Le schéma de réorganisation préconisé par le rapport d'audit n'a finalement pas été suivi même si certaines de ses recommandations les plus critiques ont été appliquées. » (p35)

Précisions apportées :

Le rapport réalisé à la demande de la directrice générale comportait 10 recommandations. Par courrier en date de juin 2020 la directrice générale a fait un état de leur mise en œuvre en indiquant que :

- 7 avaient pu être déployées conformément aux préconisations
- 1 avait été remise en question car inadaptée à l'usage au contexte de l'extension et la nature de l'activité
- 2 avaient dû être ajustées car elles se révélaient, par certains aspects, contreproductives ou ne dépendaient pas uniquement de l'EPF pour leur mise en œuvre

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

Extrait du courrier de réponse au CGEDD
RECOMMANDATION N°5 : Ne pas renouveler dans le projet de service le poste de directeur(trice) général(e) adjoint(e). Confier ces fonctions de fait, pour les intérims ou les fonctions de représentation, à un nouveau directeur foncier de haut niveau à recruter

Après 18 mois de pilotage de la structure seule, cette recommandation est apparue au final inadaptée eu égard au territoire couvert et à l'ampleur des missions exercées.

En effet, au vu de la nouvelle géographie territoriale 2 directions foncières ont été mises en place à 2h30 l'une de l'autre avec une sectorisation d'intervention alors même que d'autres directions sont par essence à l'échelle régionale (travaux, SG, Prospective). Le choix de privilégier les directeurs fonciers en matière d'intérim (comme proposé dans le rapport) pour la gestion de la structure à l'échelle régionale est difficilement justifiable et opérationnel à l'heure actuelle :

- Le pilotage de l'activité foncière demande une implication et une présence très forte des directeurs sur leur territoire.
- Le pilotage de l'ensemble de la structure requiert une vision large prenant en compte l'ensemble des composantes (travaux, études, PPI, foncier, budget, logistique, etc…)

Au vu de la taille de la région, de la variété des métiers au sein de l'EPF et des plans de charge des directions métiers, un directeur adjoint est apparu incontournable à l'usage (participation aux réunions sur Paris au vu du contexte de réforme, réflexion sur le modèle économique, développement d'interventions innovantes, volume de représentation au regard de la région en plus du national : 13 départements….)

2.4.1. L'encadrement juridique

« Les entretiens n'ont de façon systématique pas eu lieu pour les fonctionnaires détachés alors qu'ils participent au suivi de leur double carrière. » (p38)

Précisions apportées : L'assertion est erronée car les entretiens ont bien eu lieu tous les ans. Mais ils n'ont pas été formalisés certaines années en particulier en 2020 lors de la crise sanitaire.

2.4.3.3. Les évolutions de carrière

« L'EPF d'Occitanie considère cette dernière promotion comme un nouveau recrutement dans la mesure où le salarié concerné avait été recruté initialement à un niveau d'indice inférieur à celui auquel il aurait pu prétendre. » (p42)

Précisions apportées : Le salarié avait postulé en sortie de formation Bac+5 à un poste d'assistant opérationnel. Il était donc en bas de grille faute d'expérience opérationnelle comparativement à ses collègues et au regard de ses prétentions salariales faibles. Il a ensuite postulé et a pris ses fonctions sur un poste différent de cadre, après 2 ans en poste et une activité donnant satisfaction.

Il s'agit bien d'une candidature interne à un poste différent avec inscription dans le parcours de recrutement et mise en concurrence avec les autres postulants. Dans le respect du droit du travail, au regard de la grille interne, son salaire a été déterminé en prenant en compte son expérience comparativement aux collègues cadres, comme pour tout recrutement.

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

2.5.1.2. Le processus budgétaire et son exécution

Son activité cyclique a pu conduire à des taux d'exécution insuffisants.

A noter que depuis la mise en place de la direction du pilotage de la performance, en matière de performance budgétaire, les taux d'exécution ont été respectivement de 80,3% en 2018, 96,1 %en 2019, 95,3 %en 2020 et 95,1% en 2021

2.5.1.4. La comptabilité de stocks

« La valeur totale du stock de l'EPF d'Occitanie est ainsi susceptible de masquer une dette et révèle un manque de transparence dans les comptes. » (p45)

Précisions apportées : Cette présentation, revue par ailleurs depuis le compte financier 2021, ne peut aucunement cacher une dette, puisque c'est l'encaissement des actualisations qui apparait en négatif dans les stocks.

« La dernière instruction comptable préconise l'enregistrement de ces minorations en compte de stock. » (p45)

Précisions apportées : L'EPF comptabilisait les minorations conformément à la recommandation émise par le CGEFI en 2015 qui préconisait de les enregistrer en tant que pertes à terminaison, dès acquisition du bien.

Pour les comptes de l'année 2022, en accord avec l'agent comptable, les pertes et minorations seront donc enregistrées en dépréciation de stock.

2.5.3.4 Le contrôle interne comptable et budgétaire

Précisions apportées : Sur la période considérée, l'établissement a changé à 3 reprises de contrôleur soit 4 contrôleurs en 5 ans

2.5.3.4 Des réserves considérables mobilisées pour le portage foncier

« Le besoin en fonds de roulement (cf. annexe 3, tableau du besoin en fonds de roulement) s'est progressivement accru, avec une hausse de 185 % pour un montant de 190 M€ fin 2021. La montée en puissance de l'établissement sur les acquisitions foncières, associée à la durée de portage, s'est traduite par une augmentation des stocks fonciers (+ 131 %). L'échelonnement de paiement accordé par l'EPF à certaines collectivités lors des cessions explique l'accroissement du volume des créances à compter de 2017. Parmi celles-ci, la ville de Montpellier a bénéficié d'un paiement échelonné de 13 M€ en 2017 et la ville de Pézenas de 5 M€ en 2021. Les autres dettes existantes à compter de 2018 correspondent principalement aux pénalités SRU enregistrées sur un compte d'attente, qui étaient auparavant comptabilisées en produits constatés d'avance. » (p 49-50)

Précisions apportées :

L'augmentation du stock est principalement due au volume d'acquisitions et la montée en régime plus rapide que classiquement sur le territoire d'extension et non à la durée de portage car le stock a très majoritairement moins de 3 ans.

Le paiement échelonné octroyé exceptionnellement sur Montpellier a répondu à une situation particulière d'un choix de conventionnement en 2012 trop court pour un projet d'aménagement de cette envergure

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

(convention opérationnelle au maximum de 5 ans non renouvelable). Le CA a fait le choix de ne pas créer de précédent en matière de rallongement de conventionnement et opté pour une cession qui avait pour avantage de ne pas se retrouver hors cadre conventionnel, de stopper les frais de portage sur un volume financier conséquent et de sécuriser les recettes de l'EPF. C'est à partir de ce cas que la doctrine en matière de paiement échelonné a été mise en place dans le PPI et son règlement d'intervention. Sur ce dossier, tous les paiements ont été honorés dans les délais.

Le cas de Pézenas s'est pleinement inscrit dans les critères du règlement d'intervention : difficultés opérationnelles manifestes et indépendantes de la volonté de la commune sur une opération d'aménagement de grande envergure, difficultés financières de la collectivité dans l'incapacité de racheter en une fois. Les paiements ont à ce jour été honorés.

Le paiement échelonné est un outil utilisé de manière limitée et qui permet de sécuriser l'EPF en évitant de se trouver hors cadre contractuel, en arrêtant les frais de portage et la responsabilité de propriétaire, en sécurisant les paiements. Un retour sur le respect des échéances par les collectivités concernées est fait annuellement en CA.

2.5.3.5. Un niveau de trésorerie important (p50)

« En dépit de l'accroissement des acquisitions foncières, la trésorerie de l'établissement s'est maintenue à un niveau confortable restant légèrement supérieur au niveau de 2015. Après avoir atteint 66 M€ fin 2019, 17 M€ ont été mobilisés conduisant à un niveau de trésorerie de 49 M€ en fin d'année 2021. »

Précisions apportées : Il convient de préciser qu'à partir de 2018 la TSE a été prélevée sur le territoire d'extension, à hauteur de 15 M€ par an de façon à pouvoir amorcer les premiers conventionnements et acquisitions. Ce sont presque 30 M€ de recettes sans dépenses qui ont pesé sur la trésorerie en 2019, ce qui est nécessaire en phase d'amorçage.

Conclusion intermédiaire
« Le modèle économique de l'EPF repose sur une stratégie de court et moyen termes dans ses opérations sans politique de réservation foncière. Or, les enjeux régionaux en matière de logement sont importants. Cette situation explique pour partie un niveau de fond de roulement qui n'a cessé de progresser pour atteindre désormais 239 M€. Ce constat interroge sur le niveau de la fiscalité perçue. » (p51)

Précisions apportées et question de compréhension :

Les causes d'augmentation forte du fonds de roulement ne sont pas liées majoritairement aux échéances de portage mais à l'impact de l'extension qui a doublé le territoire d'intervention et fortement augmenté également le rythme des acquisitions.

Au regard du modèle d'intervention d'un EPF, dans le cas d'espèce en croissance d'activité lors de la phase d'amorçage, la conclusion relative au comparatif du fonds de roulement (indicateur de moyen/long terme) aux volumes d'acquisitions prévues à très court terme en 2022 et 2023 nous interpelle par rapport à la finalité même de cet indicateur. La vente théorique de fonciers en stock alors que la mission de l'établissement est de les maîtriser et de les porter jusqu'à maturation de l'opération questionne sur ce comparatif basé sur une notion comptable qui, d'après l'instruction du ministère des finances, appelle d'autre part un comparatif avec le solde budgétaire. Ce dernier est extrêmement variable d'une année à l'autre pour un EPF au regard des cycles de cessions par ailleurs.

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

D'autre part, le fonds de roulement est principalement constitué du stock foncier acquis. Le comparatif avec les charges de fonctionnement tendrait à démontrer une efficacité importante de la structure au regard du rapport activité générée/frais de structure, qui semble au contraire pointé comme un point à faire évoluer. Les charges de fonctionnement sont d'autant plus faibles que les recrutements ont été échelonnés dans le temps et que la crise a fortement impacté les déplacements qui sont un poste très conséquent dans une région comme l'Occitanie.

La question de la fiscalité qui semble être posée en prospectif, n'est pas mise en perspective du contexte particulier d'extension (amorçage) ni comparatif avec les autres EPF plus matures.

Il nous semblerait nécessaire de compléter l'analyse avec les phases amorçage/régime permanent/cycle de vente, ce qui permettrait de clarifier la conclusion car en l'occurrence, le choix de maintien de la fiscalité au niveau actuel permet d'atteindre les objectifs du PPI tout en assurant une résorption de la trésorerie, principalement liée à l'extension, conformément à la demande de la Direction du Budget.

III. Les interventions

3.1 Le suivi de l'activité

« Cependant, (le logiciel de suivi du conventionnement) présente l'inconvénient de n'être pas interfacé en temps réel avec les systèmes de gestion : néanmoins un système de batch quotidien avec l'outil financier permet d'implémenter des données comptables. Le nombre de logements potentiels sur acquisitions est calculé dans la base en fonction d'un prorata de la surface et du prix. C'est lors de la confrontation avec la direction foncière, lors du dialogue de gestion trois fois par an, que l'information sur le réalisé est corrigée. Ce un suivi multiple chronophage suscite, dans la pratique, des erreurs. » (p51-52)

<u>Précisions apportées :</u>

CIREP est un outil de suivi du conventionnement opérationnel. Il permet de rattacher à l'objet de gestion qu'est la convention en donnant en temps réel l'état des acquisitions et cessions (cartographique et montants détaillés). C'est la raison d'être de l'outil qui est fondamental dans l'activité foncière quotidienne

1. Sur l'interfaçage en temps réel

Pour ce qui concerne le caractère « temps réel » d'accès aux données financières, pour des raisons de sécurité, il n'est pas possible de disposer de connexion permanente de l'outil de conventionnement vers le système d'information financier. Dès lors l'importation des données a lieu quotidiennement de manière automatisée en dehors des heures de travail. Ainsi, les données du jour de consultation de la convention sont celles de la veille dans l'outil financier, ce qui apparait une temporalité suffisante pour la gestion courante.

2. Sur le lien avec les données logements

Le lien avec le suivi du nombre de logements a été rajouté pour faciliter les remontées de données très diverses demandées en particulier par les tutelles.

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

Le suivi de la production de logements fait l'objet d'un suivi spécifique qui est réalisé par la Direction Prospective, Pilotage et Performance qui produit l'ensemble des indicateurs de suivi de l'activité fournis en continu en Bureau et CA.

En effet, le rattachement d'un nombre de logements à un volume d'acquisition est forcément évolutif puisque les projets sont amenés à se préciser dans le temps au regard des délais de maîtrise foncière, des contraintes constructives, des demandes d'autorisations y compris environnementales.
Il a été convenu que

- L'outil de suivi des conventions garderait la référence de l'objectif théorique global initial conventionnel qui a par ailleurs servi à évaluer les besoins financiers et que serait adjoint un objectif recalé au moins une fois par an dans le cadre du dialogue de gestion en fonction de la connaissance de l'avancement de la définition du projet.
- L'outil réaliserait une première estimation sommaire de l'avancement de la production de logements potentiels en fonction du taux d'acquisition en vertu d'une règle de trois ramenant le volume de logements générés à la superficie acquise.

A une convention donnée est attaché un périmètre opérationnel.

- Les acquisitions qui seront réalisées dans ce périmètre se font dans des temporalités différentes.
- Prenons l'exemple d'une collectivité qui conventionne sur un volume envisagé de production de 20 logements sur son centre ancien.
- Un montant financier sur l'enveloppe nécessaire est incrémenté (analyse de la typologie de production et prix du marché local).
- L'acquisition d'une première parcelle comme un garage isolé par exemple contribue à l'opération (stationnement ou bien voie d'accès ou bien portion de l'assiette du futur bâtiment) sans savoir à ce stade s'il sera support « physiquement » d'un ou plusieurs logements.

Il a donc été retenu dans l'outil un forfait surfacique pour avoir deux premiers indicateurs de taux de réalisation à la fois financier et technique. Le dialogue de gestion qui a lieu 3 fois par an permet

1/ d'intégrer les évolutions programmatiques (la structure du bâtiment acheté ne permet finalement pas de faire 4 logements mais 2) et donc de recaler les taux de réalisation

2/ d'ajuster pour les opérations complexes le nombre de logements aux acquisitions réalisées : si un foncier acheté est destiné à un bassin de rétention par exemple, on corrige dans l'outil de suivi des logements le poids logement automatiquement calculé

Cette phase permet de réaliser en continu sur l'année un contrôle qualité du remplissage de l'outil et un suivi analytique des opérations.

Concernant les cessions

- Pour les opérations immobilières (majoritaires) avec cession totale directe pour lesquelles les ventes ont lieu après obtention du permis, le nombre de logements entrés dans l'outil est identique au nombre de logements de l'outil de suivi des logements et peut-être comparé au nombre de logements initial conventionnel et au dernier nombre de logements recalé en cours d'évolution du projet.
- Pour les cessions dans le cadre d'opérations d'aménagement pour lesquelles l'aménageur aura encore 2 à 3 ans d'intervention avant cession des charges foncières pour du logement, le chiffre entré dans l'outil sera celui du dernier recalage connu.

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

- Dans le cas de cessions partielles (cessions de certaines parcelles pour une partie de l'opération), le nombre entré dans l'outil sera celui connu du dernier comité de pilotage annuel.

Donc l'établissement est en mesure de comparer le nombre de logements envisagés au moment du conventionnement, au nombre de logements potentiels rattachés aux acquisitions réalisées en continu, au nombre de logements potentiels sur cession.

Il peut même comparer ce nombre ,pour les cas qui s'y prêtent, (revitalisation des centres anciens en ACV et PVD notamment) au nombre de logements produits plus largement sur le secteur y compris sur des opérations non portées par l'EPF pour mesurer son effet levier. Car l'EPF, en travaillant sur les immeubles les plus dégradés, stimule les investisseurs privés qui, une fois l'opération amorcée, hésitent moins à conduire par eux-mêmes à proximité leurs propres réhabilitations.

Le constat de la chambre est en revanche avéré sur la nécessité de suivre en particulier post cession les résultats produits sur les opérations d'aménagement. C'est bien ce qui a été réalisé sur l'opération de la distillerie à Pézenas pour laquelle l'EPF suit même régulièrement l'avancée des livraisons.

« Ainsi, il ne livre pas d'état permettant de récapituler la décomposition des différents éléments du prix de cession pour l'ensemble des biens : acquisition, portage, actualisation, éventuelle minoration foncière, travaux effectués, éventuelles recettes perçues pour les biens supportant une location. » (p52)

Il n'existe pas d'outil sur étagère assurant lui-même comme demandé de la gestion patrimoniale (travaux) de la gestion locative (loyers, baux, prestations sociales CAF, etc…), de la gestion budgétaire, du suivi de procédure d'acquisition (expropriation et indemnités afférentes, préemption, etc…). Et aucun EPF n'a développé un outil d'une telle complexité.

En revanche l'outil métier actuel articulé avec les logiciels comptables et les futurs SI gestion locative et patrimoniale devrait permettre de rendre probablement de manière plus automatisée l'état demandé que le requêtage actuel permet déjà de faire par biens ou par convention.

En revanche que ce soit en termes de pilotage opérationnel, de statistiques générales ou de demandes de la part des tutelles, la direction de la performance n'a jamais eu à produire ce type de requête aussi large et globale car elle aurait peu de sens en matière d'interprétation s'il n'y a pas préalablement un tri par typologie d'opérations (aménagement, immobilière, etc…), par secteur géographique (niveau de tension) , par axe (économie, habitat, environnement).

Cet état n'est pas implémenté actuellement dans le logiciel de suivi du conventionnement car il n'a pas été identifié en matière de gestion et de pilotage usuel de l'activité, comme par les tutelles dans leurs demandes récurrentes, comme une requête nécessaire.

Cet outil a pour objet premier d'être en mesure de faire des restitutions par convention, objet contractuel sur lequel l'EPF doit rendre des comptes à la collectivité et de descendre à l'unité parcellaire, objet de référence des actes notariés.

En revanche, comme indiqué lors du dernier entretien d'audit, l'interface actuelle du logiciel financier avec les données de l'outil métier permet de produire l'état demandé après requêtage.

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

Les états « automatisés » disponibles actuellement ont été travaillés en fonction des besoins de gestion de la structure au regard des obligations en termes de GBCP et des demandes récurrentes des tutelles que l'EPF a toujours su satisfaire en la matière.

3.2.2 le plafond d'engagement signé et son taux d'avancement

« Il représente un plafond d'intervention contracté par l'établissement que ce dernier appelle depuis sa création et de manière impropre « engagement financier ». Ce montant est indicatif puisqu'il peut évoluer en fonction de la vie des conventions et des acquisitions réalisées. Il permet d'apprécier un volume financier et conventionnel d'activité maximal sans certitude sur les chances de réalisation.. » (p54)

Le plafond conventionnel est effectivement, conformément à ce qui est inscrit dans da convention, le montant potentiel maximal que pourra mobiliser l'EPF dans le cadre du projet visé.

Depuis 2018, une méthode d'évaluation de ce montant a été mise en place en interne. Il y a toujours préalablement par les développeurs une analyse du marché local immobilier et foncier. Selon le projet, les coûts retenus :

- correspondent aux prix d'acquisition des parcelles déjà identifiées complétés des frais estimés de portage (taxe d'habitation/assurance) et éventuellement des travaux estimés pour sécurisation
- correspondent à une estimation du volume d'acquisitions nécessaires pour répondre à l'objectif logement

ces estimations sont communiquées dans les fiches bureau aux administrateurs.

La pertinence des actions prévues est l'objet même de l'examen en Bureau par les administrateurs après avis technique de l'EPF. En revanche, le montant plafond retenu est en cohérence avec les objectifs de projet retenus par le Bureau.

Concernant les « chances de réalisation », dès lors que le projet est conforme au PPI et fait l'objet d'une validation en bureau, l'EPF développe son ingénierie pour sécuriser au maximum la sortie d'opération mais il n'est pas en responsabilité de l'ensemble de la chaîne de réalisation.

Les conventions carence ont un statut particulier dans le conventionnement et un poids conséquent en matière de montant plafond. Les périmètres d'intervention sont validés par l'Etat et sont très larges pour capter un maximum de préemptions mais l'activité reste aléatoire (tributaire des transactions constatées et du non retrait de la DIA). Les montants plafonds financiers sont calés en fonction du volume de logements à rattraper ce qui donne des sommes conséquentes.

3.2.3 La durée de portage des conventions

« L'évolution du périmètre de l'établissement fausse les comparaisons chronologiques de cet indicateur. Il peut en outre être fortement affecté par le volume financier d'une seule opération de cession. Un indicateur suivi à la demande la tutelle budgétaire montre que l'âge du stock est à 68 % inférieur à trois ans, 95 % inférieur à 6 ans et que son âge moyen est de 2,2 années soit une durée très courte qui s'explique notamment par l'intervention de l'établissement dans le cadre du fonds Barnier et par la cession des stocks les plus anciens de l'ex région Languedoc-Roussillon. » (p56)

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

Précisions apportées

L'EPF rend systématiquement une analyse de l'indicateur de rotation financière des stocks de l'EPF sur 2 périmètres : sur l'ex région Languedoc , seul indicateur demandé par la Direction du Budget et sur l'ensemble de la Région à sa propre initiative. Cette pratique permet de tenir compte de l'évolution du périmètre dans les analyses.

L'EPF fait également le suivi et transmet l'indicateur de son propre chef sur la répartition de l'âge du stock. Cet indicateur permet à la direction notamment de prévoir les cycles prévisionnels de cession lorsqu'on les couple avec les typologies d'opération.

La remarque sur la durée très courte de portage nous interpelle car elle est liée à la constitution en cours du stock sur les nouveaux territoires, des interventions Barnier où les acquisitions et cessions sont concentrées sur une période de 3 ans et au cycle de cession des fonciers sur l'ex Languedoc-Roussillon qui a permis de sortir du stock les fonciers les plus anciens hors grandes opérations d'aménagement métropolitaines.

Cette valeur s'explique donc de manière opérationnelle et reflète une activité dynamique de l'établissement (ventes anciens territoires, fonds Barnier, acquisitions sur les nouveaux territoires).

« Cet indicateur fixé à quatre ans dans l'actuel PPI n'apparaît pas suivi au sein de l'établissement même si celui produit à destination de la tutelle budgétaire s'en rapproche. » (p56)

C'est inexact, le temps de portage est suivi et calculé à partir du logiciel métier en sus du taux de rotation financière du stock transmis à la tutelle

3.2.3.2. L'enchaînement de conventions pré-opérationnelles et opérationnelles

« Dans certains cas, la succession des conventions va bien au-delà de la limite fixée de huit années,(…) » (p57)

Précisions apportées : Comme indiqué ci-avant, la durée maximale de conventionnement est bien de 13 ans pour les projets qui font justement l'objet d'une première convention pré-opérationnelle d'une durée maximale de 5 ans et d'une seconde convention opérationnelle d'une durée maximale de 8 ans.

« Dans certains cas, la succession des conventions va bien au-delà de la limite fixée de huit années,(…). L'établissement est ainsi transformé en instrument de trésorerie de la collectivité sur du long terme, dans des situations où celle-ci tarde à faire émerger un projet abouti. » (p57)

Précisions apportées : le dispositif d'enchaînement de conventions pré-opérationnelle puis opérationnelle ne relève ni de la dérogation, ni d'un jeu de prorogation comme semble le dire le rapport. Les tènements n'étant pas acquis tous au même moment et des ventes partielles ayant lieu durant la période de portage, passer d'une convention de portage de 5 ans à une convention de 8 ans ne signifie pas un portage de biens pendant 13 ans mais assure un accompagnement pour la finalisation des acquisitions et donc une sécurisation du projet sur la durée. Cela va par ailleurs dans le sens de la maîtrise des « risque environnementaux » tels qu'évoqués dans le rapport. Ce travail sur la durée permet à la collectivité de réajuster les projets au regard des évolutions environnementales, des crises économiques, etc…. Il nous

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

semble y avoir d'une part une confusion entre durée de conventionnement et durée de portage ; et d'autre part une assimilation entre opérations immobilières et opérations d'aménagement.

Dans le cadre des projets cités, les acquisitions sont toujours en cours, donc l'EPF ne nous semble pas jouer le rôle particulier d'instrument de trésorerie mais bien d'être dans son rôle de régulation sur du portage de moyen/long terme et de finalisation des acquisitions.

3.3.2.1. Une réalisation qui s'écarte de la trajectoire tracée par le PPI mais respecte l'objectif de production de logements

« Toutes actions confondues, y compris interventions dans l'Aude, les réalisations des trois premières années sont inférieures en engagement financier à la trajectoire financière de montée en puissance progressive prévue par le PPI. » (p63)

Précisions apportées : Les réalisations des années 2019 et 2020 sont supérieures en engagement financier, alors que celle de 2021 a été impacté par la crise sanitaire du fait notamment des reports de procédures.

3.2.4. L'échelonnement des paiements

« L'échelonnement des paiements est un autre moyen de prolonger le portage » (p58)

Précisions apportées : L'EPF a mis en place la possibilité exceptionnelle et dérogatoire, et motivée, de procéder à des paiements échelonnés à partir de la cession du bien concerné afin de sécuriser en particulier la gestion de son stock; dès lors, cela ne prolonge aucunement la durée de portage en stock, tout au contraire il a pour effet de la réduire (fin des frais de portage).

3.3.2.3. Le recalibrage des hypothèses et la nature des projets portés

« Les écarts constatés sont pour partie la conséquence de la non vérification de certaines hypothèses du PPI, en partie du fait des impulsions nouvelles gouvernementales et régionales telles que les programmes Action coeur de ville, Petites villes de demain, Bourg-centre Occitanie. » (p65)

Précisions apportées

Toutes les hypothèses ont été dûment étayées lors de la présentation du PPI en 2018 et de la projection financière. Les hypothèses mises en cause n'ont pas été communiquées par les auditeurs aussi l'EPF n'a pu analyser les questionnements pendants. Pour l'établissement les écarts sont dus à la fois à l'évolution des impulsions gouvernementales (ACV,PVD, ZAN) et régionales (BCO), qui ont permis d'augmenter naturellement les opérations en acquisition-amélioration et à la fois à des effets conjoncturels non prévisibles dans un domaine tel que l'urbanisme (impact des gilets jaunes puis de la crise sanitaire avec forte attractivité des zones moins tendues).

Ces opérations ont été privilégiées car
1/ elles allaient dans le sens de la diminution de consommation foncière
2/ les ministres de tutelle et les élus locaux demandaient une présence forte de l'EPF sur ces dispositifs de revitalisation

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

3.4.2. La production de logement social pour les communes carencées

« Cela peut aussi conduire à des erreurs d'appréciation coûteuses. Ainsi, fin 2014, l'EPF a acquis à Valras-Plage, à la demande de l'État, dans le cadre d'une convention pour commune carencée et par voie de préemption, deux parcelles pour un montant total de 2,1 M€ avec pour objectif la construction de 66 logements sociaux. Ces parcelles supportaient une structure hôtelière en activité. Les conditions de cette acquisition se caractérisent par une coordination insuffisante entre l'EPF et les services de l'État puisque six mois plus tard, la prescription de la révision du PPRI de Valras-Plage avait pour effet de rendre inconstructible la plupart des parcelles non-bâties. » (p68)

Précisions apportées : L'EPF souhaite rétablir la réalité de la situation sur le cas de Valras-Plage. C'est la mauvaise coordination entre les services de l'Etat et un manque d'information vis-à-vis de l'EPF qui a engendré cette situation et non un déficit de partenariat entre l'EPF et l'Etat.

Le sous-préfet d'arrondissement, représentant de l'Etat, a explicitement demandé à l'EPF de préempter. Il n'y a pas eu de communication entre le siège de la DDT et son arrondissement qui produisait le Porter à Connaissance (PAC) relatif au risque inondation. Un permis de construire a été délivré sur le terrain avant préemption mais alors même que le PAC était en gestation, l'Etat n'a pas déféré le permis au contrôle de légalité.

Le siège de la DDT a donc découvert en même temps que l'EPF la sortie du PAC, le référent identifié par la DDT qui correspondait régulièrement avec l'EPF sur le dossier carence étant le service habitat du siège. La délivrance récente d'un permis de construire sur le terrain concerné sans alerte de l'Etat ne laissait en rien préjuger de l'évolution imminente de la réglementation.

Ce dossier est caractéristique des difficultés que peut être amené à rencontrer l'EPF avec des positions différentes en interne des services de l'Etat.

Une méthode de travail spécifique a donc été mise en place dès 2018 car l'EPF travaille avec 13 DDT différentes :

- La demande d'un interlocuteur dans chaque DDT qui se positionne bien dans un rôle transversal
- Une analyse interne de toutes les servitudes en particulier risques des documents avec sollicitation directe des services risques au sein des DDT
- Une prise de contact au niveau Direction par la direction générale en cas d'identification de positions divergentes entre services métiers de la DDT
- Une évolution des fiches bureau mentionnant plus de détail sur les documents d'urbanisme et un envoi plus en amont aux membres de la RAE
- La mise en place systématique de la garantie de rachat par les collectivités dans les conventions carence pour prémunir l'EPF du risque financier

Conclusion intermédiaire (p 71-72)

Au regard des précisions apportées ci-avant, la conclusion pourrait être complétée ou amendée par les éléments suivants :

« Aussi, la durée maximale a-t-elle été en plusieurs occasions prorogée jusqu'à 13 ans en faveur de collectivités importantes et pour des projets complexes ou insuffisamment matures. »

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2

Précisions apportées :

La durée maximale de 13 ans n'a pas à ce jour été atteinte dans une opération portée par l'EPF. En revanche, on constate une augmentation des conventions pré-opérationnelles de 5 ans qui basculent en conventions opérationnelles qui offrent un portage complémentaire de 8 ans en faveur de collectivités importantes et pour des projets complexes d'aménagement ou insuffisamment matures au moment de leur conventionnement initial. Le ZAN appellera de plus en plus d'intervention complexes de long terme.

« En termes de production de logements, il existe un écart important entre les ambitions affichées dans les conventions, les actes d'acquisition, les cessions consenties et le réalisé post-cession. Cette situation appelle la mise en place d'actions de suivi par l'établissement d'une manière plus systématique et mieux documentée. »

Précisions apportées :

Ces écarts sont caractéristiques du temps long de l'aménagement et de l'évolution continue du contexte d'intervention. Ce fait est donc intégré dans la stratégie d'action de l'établissement qui développe un conventionnement abondant afin de garantir l'atteinte des objectifs sur une période donnée (notion de taux de réalisation pris en compte).

L'établissement suit bien les différents indicateurs au niveau de la convention, des acquisitions (tableau spécifique mis à jour en continu avec vérification de la cohérence 3 fois par an lors des dialogues de gestion) et des cessions. L'évolution programmatique, lot quotidien en matière d'aménagement, doit être tracée dans les bilans annuels de conventionnement avec les collectivités. Ces bilans sont formalisés pour les conventions sur les projets d'aménagement d'envergure mais nécessitent d'être généralisés aux autres opérations.

Établissement public foncier d'Occitanie · **www.epf-occitanie.fr**
Siège : T. 04 99 54 91 10 · F. 04 67 42 94 85 - Parc Club du Millénaire, bât 19 –1025, rue Henri Becquerel CS10078 - 34060 Montpellier cedex 2
Direction Foncière Ouest : Tél : 04 34 35 29 40 · 78, chemin des Sept Deniers CS32425 - 31085 Toulouse cedex 2