

Toulouse, le 10 mai 2022

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
OCCITANIE

12 MAI 2022

COURRIER ARRIVEE

AGR 220275

Chambre régionale des comptes Occitanie

Madame la Présidente

500, avenue des Etats du Languedoc

CS 70755

34064 MONTPELLIER CEDEX 2

Lettre recommandée avec AR n°2C 173 937 0666 2

Nos réf. : epfl/PC/D2022-300

Vos réf. : DGR22/0592

Objet : Réponses EPFL rapport observations définitives CRC

Dossier suivi par :

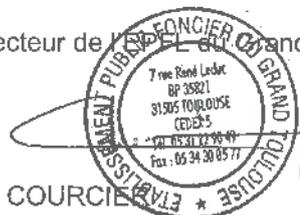
Madame la Présidente,

Par courriel du 20 avril 2022, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de l'Etablissement Public Foncier Local du Grand Toulouse.

Je vous prie de trouver ci-joint à la présente mes réponses complémentaires aux différentes recommandations énoncées dans ce rapport.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma parfaite considération.

Le Directeur de l'Etablissement Public Foncier Local du Grand Toulouse,



Pascal COURCIER

P.J : Réponses au rapport d'observations définitives de la CRC Occitanie

**L'EPFL DU GRAND TOULOUSE**

7 rue René Leduc - BP 35821 - 31505 Toulouse Cedex

epfl@toulouse-metropole.fr - 05 31 22 90 49

## **REPONSES AU RAPPORT d'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONAL DES COMPTES SUR LA GESTION DE L'EPFL DU GRAND TOULOUSE**

### **Exercices 2015 et suivants**

Le rapport d'observations définitives de la Chambre Régional des Comptes sur les exercices 2015 et suivants de l'EPFL du Grand Toulouse établit 14 recommandations.

L'EPFL prend acte de ces recommandations, qui appellent les remarques, précisions ou commentaires, complémentaires aux réponses déjà apportées le février 2022 sur les observations provisoires suivants.

#### Recommandation 1

Comme le rappelle le rapport d'observations définitives, les élus membres du Conseil d'administration de l'EPFL du Grand Toulouse se sont fortement engagés pour chercher à asseoir l'établissement sur un périmètre cohérent avec celui du SCOT de la grande agglomération toulousaine.

La réponse au rapport d'observations provisoires a retracé précisément le déroulé des faits et décisions, qui ont abouti à la sortie de la communauté d'agglomération « Le Muretain Agglo » pour sa partie correspondante à l'ex communauté de communes d'Axe Sud.

Le rapport définitif n'évoque pas les effets de la démarche concomitante menée en 2016 par l'Etat visant à élargir le périmètre de l'EPFE Languedoc Roussillon à Midi-Pyrénées, à l'exclusion des périmètres des EPFL déjà existants.

L'EPFL regrette que la situation particulière qu'engendrait au sein de l'EPFL du Grand Toulouse la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 des EPCIs « Le Muretain », « Les Coteaux du Savès et de l'Aussonnelle » et « Axe Sud » n'ait été prise en compte et tient à souligner la contradiction qui en a résulté entre le délai de trois mois requis par le Préfet pour avis des collectivités concernées par l'extension de l'EPFE, à savoir « Le Muretain Agglo » pour ses 22 communes hormis les 4 d'Axe Sud, et le délai de six mois offert à ce même EPCI pour se prononcer sur son adhésion définitive et en totalité à l'EPFL, conformément à l'article L.324-2-1-C du code de l'urbanisme.

Pour finir, s'agissant de la recommandation concernant les relations avec l'EPF d'Occitanie et les 4 EPF locaux présents sur le territoire de la région, si l'EPFL du Grand Toulouse souscrit à cette dernière, il juge que l'EPF d'Occitanie est mieux à même de l'organiser.

#### Recommandation 2

Un nouveau règlement intérieur sera soumis à l'approbation du conseil d'administration de l'EPFL du Grand Toulouse du 21 juin 2022.

#### Recommandation 4 :

La recommandation de la Chambre demande à l'EPFL du Grand Toulouse d' « aider » et d' « accompagner » ses EPCI membres dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie foncière au moyen d'études foncières.

Au-delà de la question de la nature des « études foncières » préconisées, l'EPFL souhaite compléter certains termes de sa réponse au rapport d'observations provisoires, repris dans le présent rapport, à savoir qu' « *Il sollicitera du SMEAT l'engagement d'une réflexion sur les effets de la loi Climat et Résilience et de la « Zéro Artificialisation Nette », notamment en terme de renouvellement urbain, et sur la politique foncière qu'ils impliquent.* »

L'EPFL entend souligner la difficulté qu'il aurait à mettre en œuvre de sa propre initiative, une ou des stratégie(s) afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols, conformément à l'article L.324-1 du code de l'urbanisme. Il souhaite rappeler que toute(s) politique(s) et donc stratégie(s) foncières ne sont que la résultante de(s) politique(s) publique(s), définies et planifiées au sein des EPCI et de leurs communes membres, au regard de leurs compétences respectives, voire le cas échéant planifiées dans un souci de cohérence, au niveau du SCoT.

Le CEREMA dans une fiche datant de 2019 indiquait :

*« Ainsi les documents d'urbanisme réglementaires, le PLUi en premier lieu, offrent de nombreux leviers pour la mise en œuvre des politiques publiques par les collectivités territoriales, aussi bien en matière d'aménagement, d'habitat, de développement économique que d'environnement. Leur positionnement à l'interface entre ces différents champs d'action en fait des outils indispensables à la construction d'une vision globale et cohérente en matière d'aménagement du territoire. La rédaction de leur contenu (tant en matière de zonage, de règlement que d'orientations d'aménagement ou de servitudes) peut impacter fortement l'évolution de la valeur des terrains. En contrôlant l'ouverture à l'urbanisation des terrains et la définition des droits à construire, ils représentent un levier important pour peser sur la mise en œuvre d'une stratégie foncière et immobilière et pour négocier, dès le départ, les caractéristiques des projets urbains avec les aménageurs ou les promoteurs... »*

Par ailleurs, si le SCoT reste un document de projet plus que réglementaire, il est, je cite toujours selon le CEREMA « ..un document pivot de la planification territoriale stratégique et multi-thématiques, assurant l'articulation entre le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET, porté par la Région), et les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux (cartes communales, plans locaux d'urbanisme et documents en tenant lieu). »

Est de compléter:

*« Comme les autres documents d'urbanisme, le SCoT doit viser à assurer les conditions d'une planification durable du territoire, prenant en compte à la fois les besoins des habitants et les ressources du territoire, et conjuguant les dimensions sociales, économiques et environnementales, dont la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'artificialisation des sols.....*

*Les prescriptions du SCoT s'imposent, entre autres, aux plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi) et aux documents en tenant lieu, aux cartes communales (CC), aux programmes locaux de l'habitat (PLH), à certaines opérations foncières ou d'aménagement, autorisations d'exploitation commerciale... »*

L'EPFL maintient donc que le SMEAT est l'entité requise pour amener les EPCI qui le composent, à travailler sur la planification foncière qu'impliquent, à l'échelle de la grande agglomération, leurs politiques publiques et leur coordination. L'EPFL est prêt à s'associer aux réflexions qu'entreprendrait en ce sens le SMEAT.

Il demande aussi à la Chambre de recommander à ses EPCI membres de les inciter à l'associer dans les études relatives à l'élaboration de leurs PLUi, afin d'une meilleure prise en compte des facteurs fonciers.

### Recommandation 5

L'observation faite par la Chambre soulève la question de la mutualisation de la Taxe Spéciale d'Équipement et du rôle péréquateur de l'EPFL.

Elle souligne à cet effet la particularité du modèle économique de l'EPFL mis en place en 2011, au moment de l'instauration de la TSE, qui organise une affectation de la TSE aux EPCI membres au prorata de leurs populations respectives.

Il convient de remarquer que cette affectation de TSE, certes ressource propre de l'EPFL, relève d'une décision politique de son conseil d'administration, qui comme le rappelle le rapport, répond à un objectif d'équilibre territorial et ne déroge pas à l'article L.324-4 du code de l'urbanisme, ce dernier ne mentionnant rien quant à la manière dont le conseil d'administration valant assemblée générale doit user de la TSE perçue.

La conclusion à laquelle arrive la Chambre, de considérer qu'il n'y a pas mutualisation et donc péréquation de la TSE, parce que « les ressources issues de la TSE ont vocation à financer tous les projets de l'EPFL dans une logique de mutualisation » et ne le feraient pas, est contestable pour plusieurs raisons :

- la TSE perçue annuellement par l'EPFL est bien mobilisée en totalité et mutualisée sans distinction, pour les acquisitions demandées par ses membres, conformément à l'article 1607 bis du Code Général des Impôts : « *Il est institué, au profit des établissements publics fonciers mentionnés à l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme ....., une taxe spéciale d'équipement destinée à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation....* »
- l'affectation de TSE à chacun de ses EPCI membres ne vise qu'à encadrer le processus de minoration autorisé lors des cessions. A ce sujet, l'EPFL relève qu'aucun texte ne fait mention du financement de ces minorations, donc d'une mutualisation obligatoire, même si au final ces minorations sont implicitement financées par l'épargne brute de l'EPFL.
- la minoration ne peut être vue comme une captation de la TSE, mais comme une perte ou moins-value sur la recette de cession. Le financement par la TSE des acquisitions réalisées par l'EPFL, qui constitue sa seule finalité et donc ses seuls projets, ne peut être confondu avec le financement de l'abattement consenti sur la cession des fonciers nécessaires aux projets réalisés par ses EPCI membres, voire leurs communes, dans le cadre de leurs politiques publiques et compétences respectives.

De fait, le conseil d'administration de l'EPFL, en considérant via son règlement d'intervention que la TSE n'a pas à se substituer à l'impôt local prélevé par la collectivité pour l'exercice de ses compétences propres et donc que la TSE prélevée sur le territoire d'un EPCI n'a pas à financer la politique publique d'un autre EPCI via le processus de minoration, a veillé à respecter les principes de spécificité fonctionnelle et territoriale des collectivités, inscrits dans le Code Général des Collectivités Territoriales.

Cette décision répond aussi à un principe de responsabilisation de chaque territoire au regard de sa capacité de portage mais aussi indirectement de rachat, comme le mentionnait la réponse de l'EPFL au rapport d'observations provisoires.

Recommandation 7 :

L'EPFL souhaite rappeler le travail en cours concernant la régularisation des conventions de portage, plus exactement des avenants aux conventions de portage, tel qu'indiqué dans sa réponse au rapport d'observations provisoires.

A ce sujet, il souligne que ce travail a permis de faire passer le nombre de portages en attente de délibération(s) des collectivités concernées par une convention ou par un avenant à une convention, de 123 à 42, fin janvier 2022.

Concernant les portages arrivés à leur terme, l'EPFL s'engage à travailler avec les collectivités concernées afin d'arriver à une sortie de portage et à réfléchir à tout moyen ou règle pouvant induire à l'avenir une plus grande responsabilité de ses membres dans de tel cas.

Il souhaite que la Chambre adresse concomitamment à l'envoi de son rapport final, aux EPCI et communes concernés par ces retards, quels qu'ils soient, signature de conventions, avenants de portage ou rétrocessions au terme du portage, sa recommandation.

Recommandation 8 :

Contrairement à la conclusion à laquelle arrive la Chambre quant à l'utilisation des recettes perçues au titre des pénalités SRU de certaines communes membres versées à l'EPFL, ces recettes sont de fait bien mutualisées pour les acquisitions réalisées par l'établissement, en termes de trésorerie comme budgétairement, aucune distinction n'étant d'ailleurs faite que ce soit au niveau du budget ou du PPIF, entre champs d'intervention.

Par contre, elles ne peuvent être utilisées, dans le cas d'une éventuelle minoration de la cession foncière, que pour la réalisation exclusive d'un projet de logement social porté par ces seules communes.

Recommandation 10

La Chambre observe que les modalités d'organisation du temps de travail et l'instauration d'une prime de treizième mois ont été fixées de manière irrégulière par des décisions unilatérales du directeur.

Si, en effet l'instauration en 2013 d'une prime de treizième mois n' pas fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration mais d'une seule décision unilatérale du directeur, les modalités d'organisation du temps de travail au sein de l'EPFL ont bien été présentées au conseil d'administration du 7 octobre 2016 via une note d'information, note remise à la Chambre.

Toutes les notes décisionnelles, qui ont suivies et portaient sur des précisions quant aux deux régimes d'aménagement du temps de travail présentés au conseil en 2016, l'un ayant été supprimé depuis faute d'un intérêt de la part des salariés, ou leur impact sur la prise de congés, s'inscrivaient bien dans le cadre acté par le conseil d'administration à cette époque.

Sur la délibération attendue par la Chambre fixant le cadre des rémunérations, l'EPFL rappelle les termes de sa réponse faite à ce sujet dans cadre du rapport d'observations provisoires.

Les revalorisations effectuées par la direction ont été jusqu'en 2020, pour parties collectives, avec une revalorisation indexée sur l'inflation, et pour parties individuelles, comme pratiquées dans n'importe quelle entreprise privée, ces revalorisations ayant été clairement explicitées dans le cadre de l'avenant au contrat du salarié passé à cette occasion.

L'exercice, mené par l'EPFL en 2020, visant à rechercher une concordance de grade et échelon de la grille indiciaire de la fonction territoriale, pour évaluer, à fonction égale, la rémunération de son personnel a montré une faible distorsion des rémunérations au sein de l'EPFL, au regard des critères définis, à savoir le niveau de formation, de responsabilité, d'ancienneté et fonctions du salarié. De fait, les revalorisations individuelles pratiquées antérieurement n'ont pas créé d'écart incohérent. Le principe d'égalité de traitement a bien été respecté.

Au sujet de ce principe d'égalité, l'EPFL entend rappeler qu'il ne trouve à s'appliquer que pour des salariés placés dans une situation identique. Son application suppose donc en premier lieu que les situations des salariés comparés soient identiques au regard de l'élément examiné. La diversité des tâches de chaque salarié de l'Etablissement interdit une comparaison entière.

Ainsi, à la lumière de la jurisprudence, s'agissant de la rémunération, peuvent être considérés comme placés dans une situation identique, des salariés ayant un même niveau hiérarchique, de classification, de responsabilité, une importance comparable dans le fonctionnement de l'entreprise ou bien encore des salariés ayant des capacités comparables. (Cass. soc., 6 juill. 2010, n° 09-40.021).

Le principe d'égalité salariale n'interdit toutefois pas à l'employeur d'individualiser la rémunération des salariés placés dans une situation identique. En effet, l'employeur reste libre, dans l'exercice de son pouvoir de direction, de déterminer des rémunérations différentes. Ces différences doivent être justifiées par des critères objectifs et pertinents, matériellement vérifiables et étrangers à toute discrimination.

Ceci rappelé, l'EPFL s'engage à soumettre à son conseil d'administration du 21 juin prochain une délibération normalisant la prime de treizième mois, au titre d'une rémunération accessoire, et fixant le cadre des rémunérations des salariés, cadre suffisamment qui restera souple tel que souhaité par l'EPFL, demande relevée par la Chambre.

Cette délibération précisera pour les salariés présents en 2021 ou des nouveaux salariés recrutés leurs modalités d'avancement au regard de l'équivalence arrêtée.

#### Recommandation 14 :

La Chambre recommande une adaptation des ressources de l'établissement aux besoins exprimés dans le Programme Pluriannuel d'Interventions Foncières de l'EPFL, recommandation qui soulève les questions à la fois de la détermination des besoins du PPIF et du financement de ces derniers.

Elle relève que les besoins du PPIF de l'EPFL et donc le potentiel d'acquisitions autorisé sont toujours définis de manière théorique, sur la base d'un triplement de la TSE attendue sur la période de ce programme.

Cette enveloppe d'acquisitions inscrite au PPIF aurait pu être calée sur le niveau d'acquisitions constatées sur le précédent PPIF 2017-2021, de l'ordre de 2 € d'acquisitions pour 1 € de TSE perçu. Pour autant, l'évolution du modèle économique de l'établissement avec la suppression de tout plafond d'acquisition, comme la mise en perspective d'un agrément de l'EPFL en tant qu'Organisme Foncier Solidaire, a amené le conseil d'administration à maintenir un objectif d'interventions chiffré, élevé, dans un même rapport de 3 pour 1.

L'EPFL souhaite aussi rappeler le caractère aléatoire du calcul de l'enveloppe financière dévolue au PPIF, commun à bon nombre d'établissements publics fonciers existants et la quasi impossibilité de mesurer le coût à venir des interventions sur une période quinquennale, qu'il y ait eu ou non une planification poussée de ces interventions.

L'intervention de l'EPFL sur le périmètre de l'opération « Grand Matabiau-quais d'Oc » depuis plus de 10 ans en est une illustration. Si celle-ci lui a permis d'approcher, au fur et à mesure de son avancement, le coût que représenteraient les acquisitions attendues, rien ne lui a permis d'en arrêter l'échelonnement, alors même qu'il avait la charge des négociations amiables comme des expropriations.

L'EPFL souhaite faire valoir, toujours au sujet du caractère aléatoire de ses interventions, l'impact, notamment financier, de l'exercice de la préemption. Il remarque que l'usage de ce droit est de plus en plus courant et le sera dans les années à venir, du fait de l'intensification du renouvellement urbain. Le taux que représente le montant des préemptions dans celui des acquisitions réalisées par l'EPFL est d'ailleurs en hausse constante depuis 2019 (59% en 2019, 67% en 2020, 89% en 2021).

L'autre question subséquente à la recommandation de la Chambre porte sur le niveau des ressources de l'EPFL, la Chambre évoquant à ce sujet le taux de la TSE établi et maintenu à 20 € par habitant.

La Chambre s'appuie pour cela sur la situation financière de l'établissement, analysée dans les pages 59 à 67 de son rapport. Elle considère que la capacité d'autofinancement brute de l'EPFL est importante, que les niveaux de son fonds de roulement et de sa trésorerie témoignent de la sous-utilisation de ses réserves financières, en conclusion que l'EPFL thésaurise.

Si l'EPFL ne conteste pas l'analyse faite par la Chambre, il ne partage pas sa conclusion préconisant la baisse du taux par habitant de la TSE.

La TSE annuelle perçue par l'établissement depuis 2011 a bien été dépensée en totalité chaque année; les 165 M€ de TSE prélevés entre 2012 et 2021 ont financés partiellement les 294 M€ d'acquisitions réalisées sur les deux derniers PPIF.

Le niveau des cessions, 4,08 M€ entre 2012 et 2016, 52,52 M€ entre 2017 et 2021, soit un total de 56,6 M€ sur 10 ans, n'a pas permis de compenser les 129 M€ restants à financer une fois la TSE encaissée déduite, d'où l'emprunt. Aucune thésaurisation de fait n'existe.

L'observation de la Chambre n'est donc qu'une anticipation sur le retour de fiscalité attendue quand le niveau des cessions deviendra suffisamment conséquent, qu'elle définit comme la capacité d'autofinancement brute de l'établissement liée à la valeur de son stock.

L'EPFL a rappelé dans sa réponse aux observations provisoires, l'ensemble des scénarii envisagés en 2011 quant à l'optimisation de cette capacité d'autofinancement, à savoir la baisse du produit de TSE ou l'augmentation soit des acquisitions soit de leur autofinancement, et le choix fait au final en 2016 au regard du coût de l'argent, d'un usage aux fins d'une minoration de cessions, sachant que cette dernière option n'a pas empêché une

