



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL DU GRAND-TOULOUSE (Haute Garonne)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1. PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL, PÉRIMÈTRE ET GOUVERNANCE.....	10
1.1. Les établissements publics fonciers intervenant en région Occitanie	10
1.2. Présentation de l'EPFL du Grand Toulouse	11
1.3. Le périmètre de l'établissement.....	12
1.3.1. Les évolutions du périmètre.....	12
1.3.2. Les enjeux de coopération avec l'EPF d'Occitanie	15
1.4. La gouvernance de l'établissement.....	16
1.4.1. Les statuts et le règlement intérieur	16
1.4.2. Les instances	17
1.4.3. La prévention des conflits d'intérêts.....	20
2. LA PROGRAMMATION FONCIÈRE	21
2.1. Les enjeux fonciers	21
2.1.1. Une très forte dynamique démographique et économique concentrée sur le périmètre de l'EPFL.....	21
2.1.2. L'enjeu stratégique de la maîtrise du foncier.....	22
2.1.3. L'EPFL, un outil foncier au service de ses membres	23
2.2. Les principes d'intervention	24
2.2.1. Une définition théorique du potentiel d'acquisitions foncières	25
2.2.2. Un droit de tirage pour les membres basé sur un strict retour de fiscalité... ..	25
2.3. Les programmes pluriannuels d'intervention foncière (PPIF)	27
2.3.1. L'élaboration des PPIF	27
2.3.2. La réalisation des programmes pluriannuels.....	28
2.3.3. L'évaluation des programmes d'intervention et des actions.....	28
2.3.4. L'évolution de l'activité foncière.....	29
2.3.5. Les champs d'intervention de l'établissement.....	29
2.3.6. La répartition des interventions par membre	30
3. LES MODALITÉS D'INTERVENTION	31
3.1. La gestion des acquisitions et des cessions.....	32
3.2. La gestion des portages.....	32
3.2.1. Les conventions de portage.....	32
3.2.2. La durée de portage.....	33
3.2.3. Les frais de portage	35
3.2.4. Les modalités de paiement des frais de portage.....	36
3.3. Les mécanismes de financement	37
3.3.1. Le dispositif de décote	37
3.3.2. L'utilisation des prélèvements au titre de la loi SRU	38
3.4. La gestion des biens.....	40
3.4.1. Une activité de gestion immobilière en expansion	40

3.4.2. Le coût de gestion immobilière.....	42
4. LA GESTION INTERNE.....	43
4.1. Les modalités d'organisation.....	43
4.1.1. Une mutualisation des moyens avec Toulouse Métropole	43
4.1.2. Les systèmes d'information et le contrôle interne	44
4.2. La gestion des ressources humaines	45
4.2.1. Le cadre général de la gestion du personnel	45
4.2.2. Les effectifs et la masse salariale.....	46
4.2.3. La politique salariale.....	46
4.2.4. Le temps de travail.....	48
4.2.5. La formation des salariés	50
4.2.6. Les frais de mission et de déplacement.....	51
4.3. La commande publique.....	51
4.3.1. L'organisation et le pilotage de la commande publique	51
4.3.2. La passation des marchés.....	52
4.3.3. L'exécution des marchés publics	52
5. LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	53
5.1. Le cadre budgétaire, comptable et fiscal applicable	53
5.2. La qualité de l'information budgétaire et financière	53
5.2.1. La présentation et la communication des documents budgétaires	53
5.2.2. La qualité de la prévision budgétaire	54
5.2.3. La comptabilité d'engagement.....	55
5.2.4. L'affectation du résultat.....	56
5.3. La fiabilité des opérations comptables.....	56
5.3.1. L'organisation financière et comptable	56
5.3.2. La comptabilité des stocks	56
5.3.3. Les provisions	58
5.3.4. La régie de recettes pour la gestion locative.....	58
6. LA SITUATION FINANCIÈRE	59
6.1. L'autofinancement.....	59
6.1.1. L'évolution de l'autofinancement.....	59
6.1.2. Les produits de gestion	60
6.1.3. Les dépenses de gestion	62
6.2. Les investissements	64
6.2.1. Les dépenses d'investissement	64
6.2.2. Le financement de l'investissement.....	65
6.3. La situation bilancielle.....	65
6.3.1. La dette.....	65
6.3.2. Le fonds de roulement et la trésorerie.....	66
7. LA DÉFINITION D'UN NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE À COMPTER DE 2022.....	68
ANNEXES.....	70
GLOSSAIRE.....	85
Réponses aux observations définitives.....	86

SYNTHÈSE

Créé le 24 août 2006 à l'initiative de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, l'établissement public foncier local (EPFL) du Grand Toulouse intervient actuellement pour trois établissements publics de coopération intercommunale (Toulouse Métropole, la communauté d'agglomération du Sicoval et la communauté de communes de la Save au Touch) et concerne 80 communes. Son périmètre couvre une population de 890 104 habitants en 2020.

Conformément à l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, il est compétent pour réaliser, pour son compte ou pour le compte de ses membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement.

La montée en puissance de l'établissement public foncier local depuis 2015

L'EPFL du Grand Toulouse a connu une activité très soutenue sur la période contrôlée et son stock foncier a presque doublé entre 2015 et 2020. L'instauration de la taxe spéciale d'équipement à compter de 2011 et l'élargissement de son périmètre au-delà de la communauté urbaine de Toulouse, à partir de 2015, y ont contribué.

L'action de l'établissement a été pertinente et efficace en ce qui concerne les portages fonciers de court et moyen termes pour le compte de ses membres. En revanche, il a été peu sollicité pour la constitution de réserves foncières par le biais de portages de long terme.

La question de la pertinence du périmètre reste posée

Si, à compter de 2015, l'établissement a montré une volonté d'élargissement, il s'est heurté à l'extension du périmètre de l'EPF d'Occitanie intervenue à la suite de la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées et concomitamment aux regroupements intercommunaux issus du schéma départemental de coopération intercommunale de 2017. Son périmètre reste ainsi plus étroit que celui du schéma de cohérence territoriale de la grande agglomération toulousaine et que celui de l'aire urbaine. Afin de prendre en compte les enjeux fonciers de l'agglomération toulousaine, l'EPFL devrait engager une coopération structurée et régulière avec l'établissement foncier d'État d'Occitanie qui intervient à proximité de son ressort territorial.

L'absence de stratégie foncière globale et partagée

Maintenu dans un rôle d'outil foncier au service de ses membres, l'EPFL du Grand Toulouse ne peut accompagner les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) membres dans la définition et la mise en œuvre de leur stratégie foncière, ni favoriser l'émergence d'une vision globale et partagée des enjeux fonciers du territoire. L'élaboration de ses programmes d'intervention foncière relève d'une simple agrégation des besoins des EPCI et des communes.

Or, l'aire urbaine toulousaine connaît depuis de nombreuses années une très forte dynamique démographique et économique, principalement concentrée sur le territoire de l'EPFL

du Grand Toulouse qui accueille 87 % de la croissance de la grande agglomération toulousaine. La pression foncière qui en résulte ainsi que la nécessité de lutter contre l'étalement urbain rendent indispensable la mise en place de véritables stratégies foncières et de politiques de renouvellement urbain à l'échelle du territoire.

Un modèle économique qui ne repose pas sur une mutualisation des ressources et génère de la thésaurisation

Le modèle économique de l'établissement en vigueur jusqu'en décembre 2021 est fondé sur la définition théorique d'un potentiel d'acquisition et non sur une vision prospective des besoins du territoire. L'EPFL organise un strict retour de taxe spéciale d'équipement au profit de chaque membre qui dispose ainsi d'une enveloppe d'acquisitions propre et d'un droit de tirage. En l'état de cette organisation, la taxe n'est pas considérée comme une ressource mutualisée sur l'ensemble du périmètre. Les évolutions apportées à ce modèle à compter de 2022 améliorent la lisibilité et simplifient les modalités d'intervention de l'établissement qui se fonde toujours sur un pilotage par chacun des EPCI de « son » crédit de taxe spéciale d'équipement (TSE). Le niveau de prélèvement de la TSE apparaît, en outre, supérieur aux besoins comme le traduit le caractère élevé du fonds de roulement et de la trésorerie.

Ce fonctionnement conduit enfin l'établissement à ne pas respecter le principe de sincérité budgétaire, ce qui se traduit par des taux d'exécution médiocres.

Une évolution nécessaire du positionnement de l'établissement

La pertinence de l'action de l'EPFL et l'efficacité de son modèle économique pour les années à venir vont dépendre de sa capacité à accompagner les EPCI membres dans la promotion d'une stratégie foncière globale et partagée sur l'ensemble du périmètre, à mettre en adéquation les besoins du territoire avec le niveau de ressources adéquat et à dépasser le principe d'un strict retour de TSE par membre afin de mettre en place une véritable mutualisation financière au profit de la stratégie définie.

RECOMMANDATIONS

1. En lien avec l'établissement public foncier d'Occitanie, mettre en place une coopération étroite entre les deux établissements, s'appuyant notamment sur des échanges réguliers. *Non mise en œuvre.*

2. Mettre à jour le règlement intérieur de l'établissement. *Non mise en œuvre.*

3. Mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêts à destination des salariés et des élus de l'établissement. *Non mise en œuvre.*

4. Aider les établissements publics de coopération intercommunale membres à la définition d'une stratégie foncière et les accompagner dans sa mise en œuvre au moyen notamment d'études foncières à l'échelle du périmètre de l'établissement. *Non mise en œuvre.*

5. Employer la taxe spéciale d'équipement comme une ressource globale et mutualisée de l'établissement public foncier local. *Non mise en œuvre.*

6. Élaborer le bilan annuel des actions de l'établissement prévu par l'article L. 324-2-2 du code de l'urbanisme. *Non mise en œuvre.*

7. Régulariser, en lien avec les communes le cas échéant, les conventions de portage dont le terme est échu. *Mise en œuvre en cours.*

8. Élaborer, en vue de sa transmission au préfet, le rapport sur l'utilisation des sommes reversées et sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation. *Non mise en œuvre.*

9. Revoir les termes de la convention conclue avec la ville de Toulouse pour la gestion de parcelles non bâties par sa régie agricole afin d'établir un partenariat équilibré. *Non mise en œuvre.*

10. Adopter une délibération fixant le cadre des rémunérations principales et accessoires. *Non mise en œuvre.*

11. Respecter le principe de sincérité budgétaire défini par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales lors de l'adoption des budgets par l'assemblée délibérante. *Non mise en œuvre.*

12. Mettre en place une comptabilisation d'engagement en dépenses et en recettes conformément à l'instruction comptable M44. *Non mise en œuvre.*

13. Se conformer à l'instruction M44 s'agissant de l'intégration au bilan de l'établissement des opérations de portage. *Non mise en œuvre.*

14. Adapter le niveau de ressources de l'établissement aux besoins exprimés dans le programme pluriannuel d'intervention foncière. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public foncier local du Grand Toulouse a été ouvert le 8 janvier 2021 par lettre du président de section adressée à M. Pascal Courcier, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 15 janvier 2021 à M. Jérôme Gorisse, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu respectivement le 19 juillet 2021 et le 9 septembre 2021.

Lors de sa séance du 5 octobre 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Pascal Courcier. M. Jérôme Gorisse, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 17 mars 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL, PÉRIMÈTRE ET GOUVERNANCE

1.1. Les établissements publics fonciers intervenant en région Occitanie

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) ont été instaurés par la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991¹, afin de faciliter la politique foncière des collectivités et de leur permettre de constituer des réserves foncières.

L'article L. 324-1 du code de l'urbanisme les définit comme des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, compétents pour réaliser, pour leur compte ou pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière, en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement. Ils peuvent agir par voie d'expropriation et exercer, par délégation de leurs membres, les droits de préemption et de priorité.

L'article L. 321-1 du code de l'urbanisme dispose, également, que « dans les territoires où les enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables le justifient, l'État peut créer des établissements publics fonciers. Leur superposition, totale ou partielle, avec des établissements publics fonciers locaux créés avant le 26 juin 2013 est soumise à l'accord des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propres et des communes non membres de ces derniers dont le territoire est concerné par la superposition ».

La région Occitanie compte, ainsi, un établissement public foncier d'État, l'établissement public foncier (EPF) d'Occitanie, et quatre EPFL, que sont l'EPFL du Grand Toulouse et l'EPFL Perpignan Pyrénées Méditerranée, créés en 2006, l'EPFL de Montauban, créé en 2008 et l'EPFL du Tarn, créé en 2010.

L'EPF d'Occitanie est issu de l'extension à la nouvelle région du périmètre de l'EPF du Languedoc-Roussillon, créé en 2008, à l'exception des périmètres couverts par les EPFL du Grand Toulouse, de Montauban et du Tarn². Les communes intégrées dans le périmètre de l'EPFL de Perpignan sont, en revanche, incluses dans le périmètre de l'EPF d'Occitanie. C'est le seul cas de juxtaposition de périmètres dans la région.

Cette situation s'explique par l'existence, jusqu'en 2017, de deux organisations différentes :

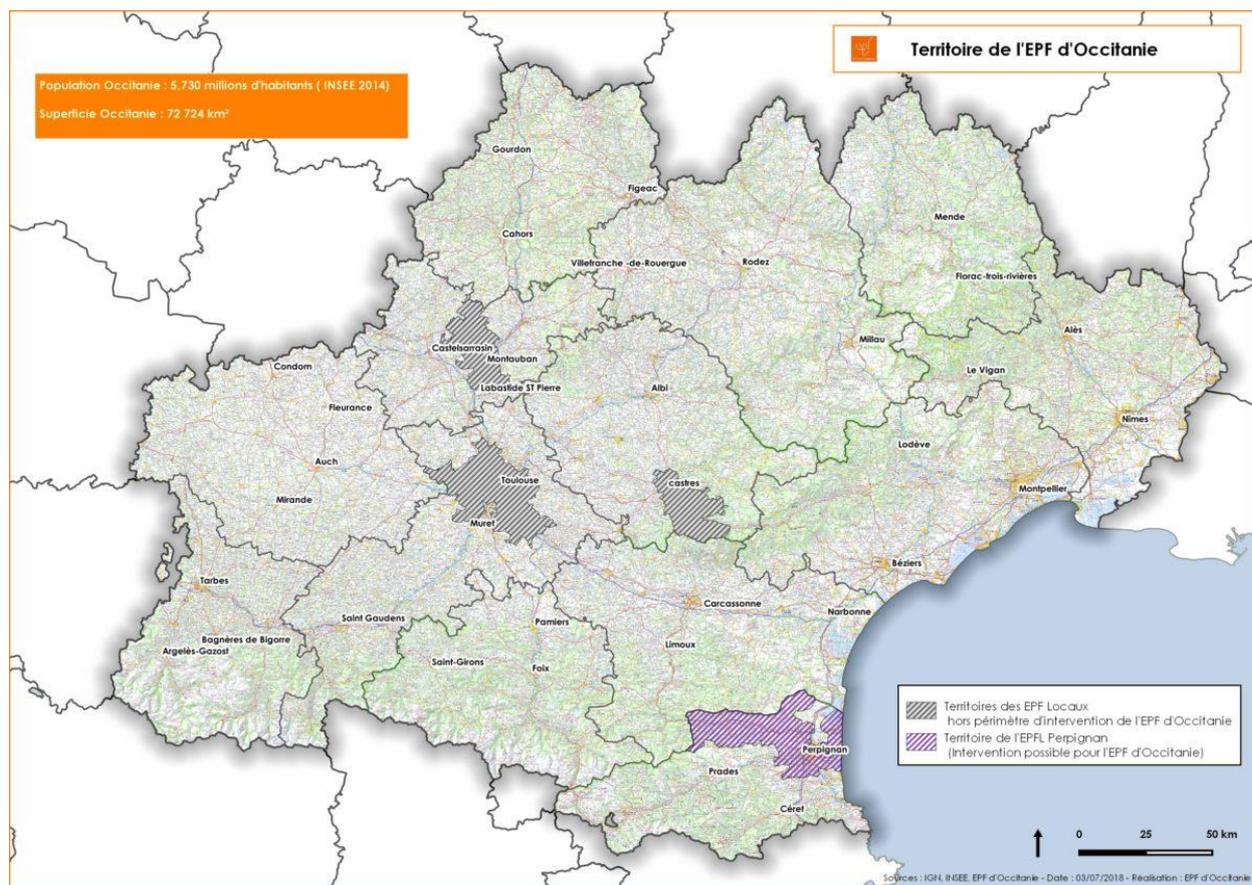
- la région Languedoc-Roussillon était couverte par un établissement foncier d'État dont le périmètre portait sur la totalité de la région³, y compris sur le territoire de la communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée, pourtant porteuse d'un EPFL ;
- la région Midi-Pyrénées ne disposait pas d'un établissement foncier d'État ; à l'échelle de son territoire, seuls trois EPFL existaient.

¹ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

² Décret n° 2017-836 du 5 mai 2017 modifiant le décret n° 2008-670 du 2 juillet 2008 portant création de l'EPF de Languedoc-Roussillon. L'annexe du décret précise les communes non comprises dans le périmètre de l'EPF d'Occitanie.

³ Décret n° 2008-670 du 2 juillet 2008 portant création de l'EPF de Languedoc-Roussillon.

carte 1 : territoire de l'EPF d'Occitanie et EPFL présents sur la région



Source : EPF d'Occitanie

1.2. Présentation de l'EPFL du Grand Toulouse

Créé en 2006 à l'initiative de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, cet EPF intervient, en 2020, sur le périmètre de trois établissements publics de coopération intercommunale (Toulouse Métropole, la communauté d'agglomération du Sicoval et la communauté de communes de la Save au Touch) et concerne 80 communes. Il couvre une population de 890 104 habitants.

Ses statuts, adoptés le 18 décembre 2017, prévoient sa compétence pour réaliser pour son compte, pour le compte de ses membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de :

- la constitution de réserves foncières en application des articles L. 221-1 et L. 221-2 du code de l'urbanisme ;
- la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du même code, et notamment la mise en œuvre du plan local de l'habitat et de la politique du logement social, l'accueil d'activités économiques, la réalisation d'infrastructures, la valorisation d'espaces naturels ou agricoles.

L'EPFL du Grand Toulouse assure ainsi l'acquisition, le portage et la rétrocession à terme de l'immobilier de toutes sortes et dispose, pour ce faire, de prérogatives de puissance publique, définies à l'article 5 des statuts : il peut exercer, par délégation de leur titulaire, les droits de préemption urbain et agir par voie d'expropriation.

1.3. Le périmètre de l'établissement

1.3.1. Les évolutions du périmètre

Depuis sa création en 2006 et jusqu'en 2015, l'EPFL ne comportait qu'un seul membre, la communauté urbaine du Grand Toulouse.

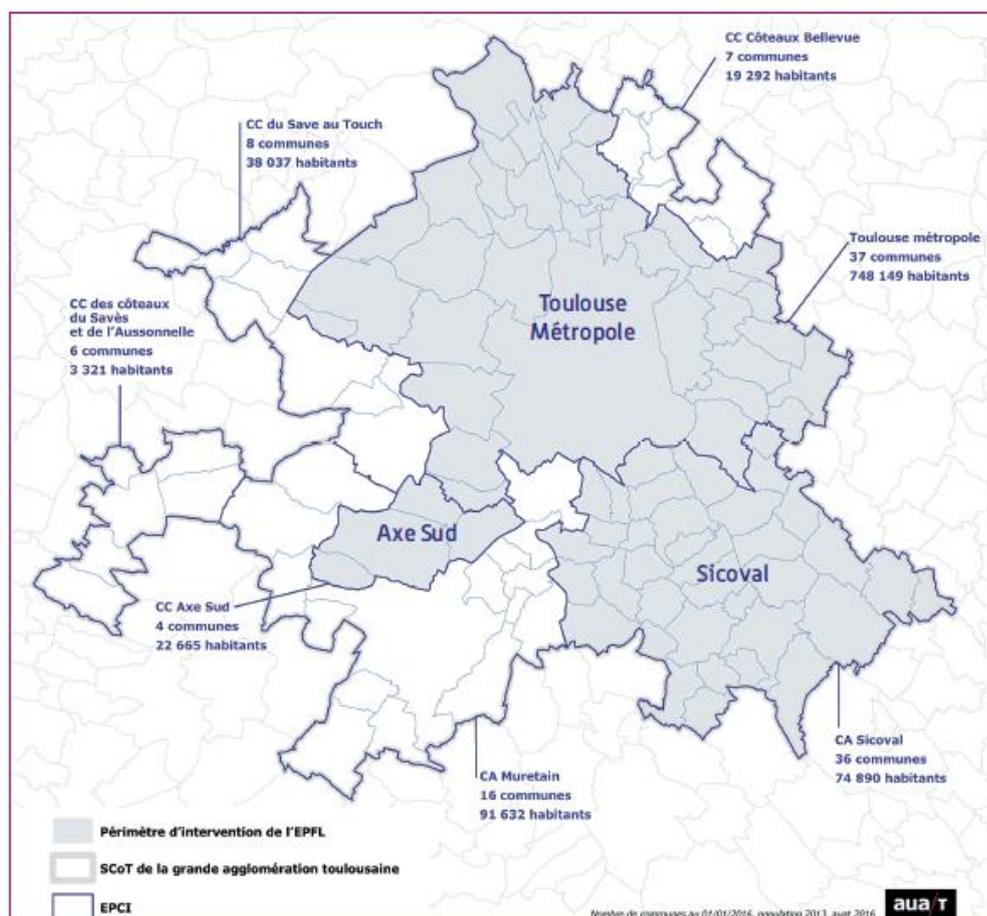
Le conseil d'administration a acté le principe de l'élargissement de son périmètre lors de sa séance du 24 décembre 2014 : le territoire d'action cohérent et pertinent retenu était alors celui du syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine (SMEAT) qui porte le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération (SCoT) du Grand Toulouse.

Cette évolution répondait à la recommandation formulée par la chambre régionale des comptes Midi-Pyrénées, lors du précédent rapport d'observations définitives, « d'engager une réflexion sur l'élargissement du périmètre de l'établissement, afin d'y associer les collectivités de la deuxième couronne toulousaine qui subissent déjà les effets de la pression démographique ».

Cet élargissement s'est fait en deux temps :

- l'arrêté préfectoral du 24 mars 2015 a fixé le nouveau périmètre de l'EPFL, composé de Toulouse Métropole, de la communauté d'agglomération du Sicoval (36 communes, 75 000 habitants) et de la communauté de communes Axe Sud (quatre communes, 22 000 habitants) ;
- la communauté de communes de la Save au Touch (huit communes, 38 000 habitants) a rejoint l'EPFL à compter du 5 mai 2017.

carte 2 : périmètres de l'EPFL et du SCoT en 2016



Source : EPFL, rapport d'activité 2015

Concomitante à la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), l'extension du périmètre de l'EPF d'État Languedoc-Roussillon à la région Occitanie a mis fin, selon l'ordonnateur, à ce processus d'élargissement visant à faire coïncider le territoire de l'EPFL du Grand Toulouse avec celui du SCoT. Le 22 décembre 2016, le nouveau périmètre de l'EPF d'État a été validé en conseil ministériel, périmètre à partir duquel le préfet de région a engagé la consultation des acteurs locaux concernés le 3 janvier 2017. Ce périmètre englobe la nouvelle communauté d'agglomération, Muretain Agglomération, créée le 1^{er} janvier 2017 par fusion de la communauté d'agglomération du Muretain, de la communauté de communes Axe Sud et de la communauté de communes des coteaux du Savès et de l'Aussonnelle. Il exclut néanmoins les quatre communes de l'ex-communauté de communes Axe Sud du fait de leur appartenance à l'EPFL du Grand Toulouse.

Le nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), le Muretain Agglo, est donc membre de l'EPFL du Grand Toulouse au 1^{er} janvier 2017, à titre transitoire et

uniquement pour sa partie correspondant à l'ancienne communauté de communes Axe Sud⁴. À l'issue d'une période maximale de six mois, il devait se prononcer sur son adhésion définitive à l'un ou l'autre des deux établissements fonciers.

Cette situation a perduré jusqu'à ce qu'un arrêté du préfet de région du 12 décembre 2019 acte le retrait des quatre communes de l'ex-communauté de communes Axe Sud (Frouzins, Lamasquère, Roques et Seysses) de l'EPFL du Grand Toulouse à compter du 31 décembre 2019 et rattache l'intégralité du périmètre de la communauté d'agglomération du Muretain à l'EPF d'État. L'arrêté préfectoral s'appuie sur l'absence de délibération du Muretain Agglo dans le délai imparti de six mois.

encadré 1 : calendrier des décisions relatives au périmètre de l'EPFL du Grand Toulouse et de l'EPF Occitanie

24 novembre 2016 : arrêté du préfet portant fusion de la CA du Muretain, de la CC Axe Sud et de la CC des coteaux du Savès et de l'Aussonnelle au 1^{er} janvier 2017.

22 décembre 2016 : validation du nouveau périmètre de l'EPF Languedoc-Roussillon en réunion interministérielle.

3 janvier 2017 : courrier du préfet de région à l'ensemble des acteurs locaux concernés⁵ afin de les consulter sur le projet de décret (nouveau périmètre) – délais de trois mois.

1^{er} et 2 février 2017 : démarches de l'EPFL du Grands Toulouse vis-à-vis du préfet et vis-à-vis des EPCI concernés pour proposer une extension de son périmètre en cohérence avec celui du SCoT.

2 mars 2017 : délibération de la CC de la Save au Touch approuvant l'adhésion à l'EPFL du Grand Toulouse.

30 mars 2017 : délibération de l'EPFL approuvant adhésion de la CC de la Save au Touch.

5 mai 2017 : arrêté préfectoral d'extension du périmètre de l'EPFL à la CC de la Save au Touch.

17 janvier 2019 : courrier du Muretain Agglo à la ministre de la cohésion des territoires sollicitant le lancement de la procédure permettant d'intégrer les quatre communes de l'ex-CC Axe Sud dans le périmètre de l'EPF d'Occitanie⁶.

11 décembre 2019 : arrêté préfectoral portant modification du périmètre de l'EPFL, supprimant les quatre communes de l'ex-CC Axe Sud, désormais intégrées au Muretain Agglo du périmètre. Cet arrêté vise le courrier du 17 janvier 2019 et l'absence de délibération du Muretain Agglo quant à son adhésion ou non à l'EPFL du Grand Toulouse dans le délai de six mois de la fusion fixé à l'article L. 324-2-1C du code de l'urbanisme.

⁴ Article L. 324-2-1 C du code de l'urbanisme : « en cas de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont au moins un est membre d'un établissement public foncier local, l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion est membre de plein droit de cet établissement du public foncier local, à titre transitoire, sous réserve qu'il soit compétent en matière de programme local de l'habitat, pour la partie de son territoire correspondant à l'établissement ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui en étaient membres. [...] Dans les cas mentionnés aux trois premiers alinéas, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal de la commune se prononce, dans un délai de six mois, sur son adhésion à l'établissement public foncier local. Le représentant de l'État dans la région arrête le nouveau périmètre de l'établissement public foncier local au vu de ces délibérations.[...] Par dérogation au cinquième alinéa de l'article L. 324-1, en cas de délibération défavorable de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil municipal de la commune, l'établissement public foncier local demeure compétent sur les seuls territoires des communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui en étaient membres antérieurement, jusqu'à la fin du deuxième exercice budgétaire plein qui suit cette délibération.

⁵ Présidents du conseil régional, des conseils départementaux, des métropoles, des communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes, maires des communes de plus de 20 000 habitants.

⁶ La chambre n'a cependant pas eu communication de ce courrier, en dépit de la demande faite au préfet à travers la communication d'un extrait du rapport d'observations provisoires.

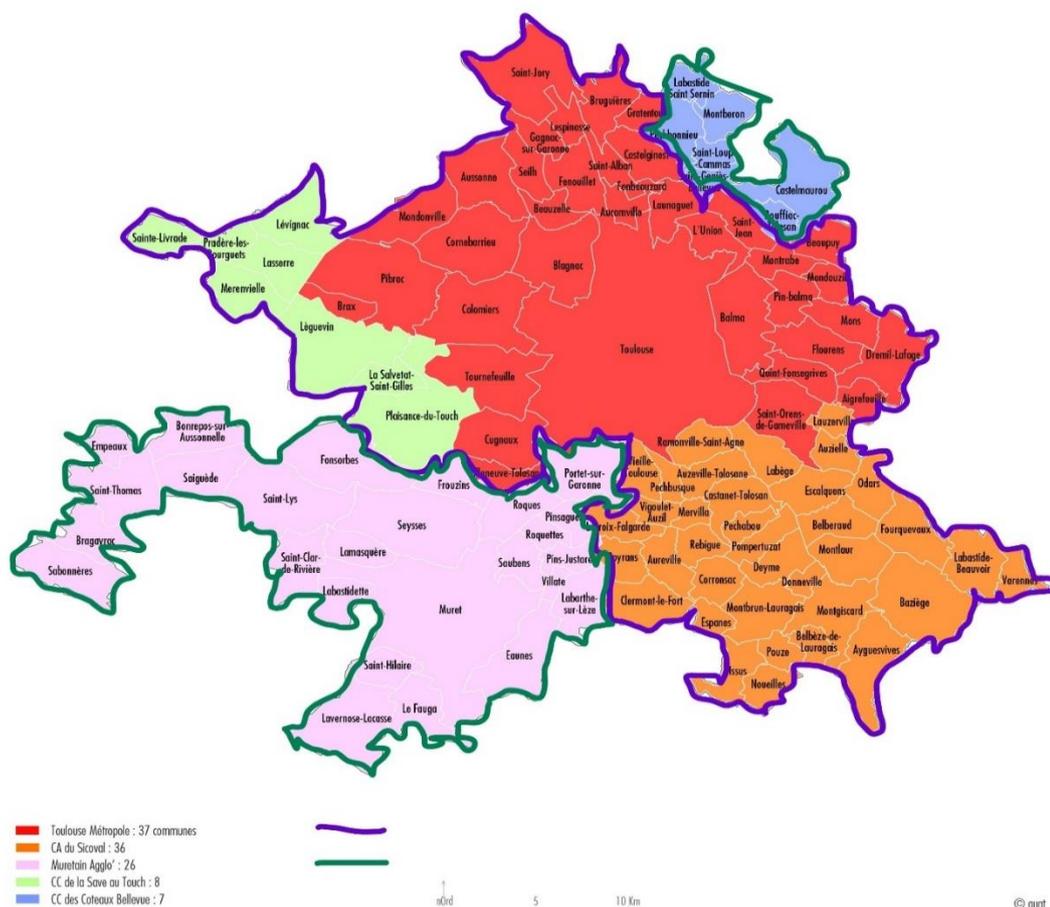
Le périmètre de l'EPFL au 1^{er} janvier 2020⁷ représente ainsi 18 % des communes de l'aire urbaine et 66 % de sa population, et 71 % des communes du SCoT et 86 % de la population couverte par ce schéma. Il ne répond pas à l'objectif porté par l'EPFL du Grand Toulouse, à compter de 2014, d'un élargissement à l'échelle du périmètre d'élaboration du SCoT. Il ne coïncide pas non plus avec le périmètre du syndicat mixte de transport Tisseo portant le plan de déplacements urbains et qui regroupe Toulouse Métropole, le Sicoval et le Muretain Agglo.

Au regard des enjeux fonciers du territoire métropolitain, cette situation rend indispensable la mise en œuvre d'une coopération territoriale.

1.3.2. Les enjeux de coopération avec l'EPF d'Occitanie

Deux EPF sont présents sur le territoire du SCoT de la grande agglomération toulousaine : l'EPFL du Grand Toulouse (en violet sur la carte ci-après) et l'EPF d'Occitanie (en vert sur la carte ci-après).

carte 3 : périmètres des EPF sur le territoire du SCoT



Source : CRC à partir du fond de carte du SCoT de la grande agglomération toulousaine

Cette situation rend indispensables une coordination et une coopération entre les deux structures. Or l'EPFL du Grand Toulouse n'a pas de contacts réguliers avec l'établissement d'État.

⁷ Cf. annexe 1, cartes sur le périmètre de l'EPFL en 2019 et en 2020.

Un observatoire foncier devrait être mis en place prochainement par l'AUaT⁸, réunissant l'ensemble des partenaires impliqués dans la gestion foncière du territoire, dont les EPCI et les deux EPF. Cette instance pourrait constituer un lieu d'échange.

Il semble néanmoins nécessaire, au regard des enjeux fonciers sur le territoire du SCoT, qu'un dialogue structuré et régulier s'établisse entre les deux établissements fonciers.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

1. En lien avec l'établissement public foncier d'Occitanie, mettre en place une coopération étroite entre les deux établissements, s'appuyant notamment sur des échanges réguliers. *Non mise en œuvre.*

L'ordonnateur a indiqué être favorable à la mise en place d'échanges réguliers avec l'EPF d'Occitanie que ce dernier pourrait, selon lui, initier avec les quatre EPF locaux présents sur le territoire de la région Occitanie.

1.4. La gouvernance de l'établissement

1.4.1. Les statuts et le règlement intérieur

Les statuts de l'EPFL ont été approuvés pour la première fois par la communauté d'agglomération du Grand Toulouse le 30 juin 2006. Ils ont été modifiés à trois reprises, les 10 décembre 2015, 2 mars 2017 et 18 décembre 2017. Une quatrième modification est intervenue le 23 mars 2021.

Les modifications successives ont, pour l'essentiel, permis de prendre en compte les évolutions législatives du code de l'urbanisme, ainsi que l'élargissement du périmètre de l'établissement.

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique⁹ a modifié les conditions de création et d'extension en renforçant la place des EPCI. Désormais, seules les communes non membres d'un EPCI à fiscalité propre peuvent adhérer à un EPFL, que l'EPCI dispose ou non de la compétence programme local de l'habitat.

La modification approuvée le 23 mars 2021 a permis de mettre à jour l'article 1 des statuts qui n'avait pas encore pris en compte les modifications introduites par la loi. La rédaction de cet article comporte néanmoins une erreur matérielle qu'il s'agira de modifier : « Peuvent adhérer à l'EPFL, après sa constitution, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des communes qui ne sont pas membre d'un EPCI à fiscalité propre et d'autres collectivités territoriales ».

Les missions de l'EPFL ont également été étendues : il peut procéder, en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et après information des communes et des EPCI concernés, aux acquisitions foncières nécessaires à la protection d'espaces agricoles et naturels périurbains. L'enjeu est de constituer des espaces de compensation agricole.

⁸ Créée en 1972, l'AUaT est une association qui regroupe des collectivités et de EPCI sur un territoire allant de Tarbes à Carcassonne et de Foix à Cahors.

⁹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Les autres modifications concernent les attributions respectives de l'assemblée générale, du conseil d'administration et du directeur, ainsi que le nombre de vice-présidents (cf. § 1.4.2 sur les instances).

Le règlement intérieur date de 2009 et n'a pas été actualisé. Il prévoit les règles de fonctionnement du conseil d'administration, du bureau et de l'assemblée générale. Il est complété au niveau de l'organisation interne par une note décisionnelle d'août 2020, qui régit les règles en matière d'horaires, de congés payés et d'heures supplémentaires (cf. § 4.2 sur la gestion des ressources humaines).

Le règlement intérieur fait référence, à plusieurs reprises, au fait que la communauté d'agglomération du Grand Toulouse est le seul membre et prévoit certaines dispositions en conséquence qui ne sont plus d'actualité.

En outre, il prévoit en son article 2 un fonctionnement du bureau et des attributions qui ne correspondent pas à la réalité¹⁰ (cf. § 1.4.2.3 relatif au bureau). Enfin, le document fait état de la mise en place d'un comité d'orientation et de commissions thématiques, qui n'existent pas dans le fonctionnement actuel.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

2. Mettre à jour le règlement intérieur de l'établissement. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse, le directeur de l'établissement indique que le règlement intérieur serait révisé en 2022. La chambre prend acte de son engagement.

1.4.2. Les instances

1.4.2.1. L'assemblée générale

La composition de l'assemblée générale est fixée par l'article 8 des statuts, selon lequel les membres sont répartis, au fur et à mesure de leur adhésion, dans l'un des trois collèges distincts, en fonction de leur qualité :

- le collège des EPCI à fiscalité propre ;
- le collège des communes adhérentes non membres d'un EPCI à fiscalité propre ;
- un troisième collège comprenant le département et/ou la région en cas d'adhésion.

Seul le premier collège a été mis en place, les deux autres étant sans objet.

Chaque adhérent dispose d'un membre titulaire et un membre suppléant par tranche de 30 000 habitants¹¹.

¹⁰ Le règlement intérieur prévoit ainsi que le bureau règle les affaires qui lui sont envoyées par le conseil d'administration, qu'il est présidé et convoqué par le président du conseil d'administration et qu'il prend des décisions par délibération, ce qui n'est pas le cas dans la réalité.

¹¹ La population de référence est la population totale issue du recensement général et actualisée en fonction des recensements complémentaires (article 8 des statuts).

tableau 1 : représentation à l'assemblée générale

Collèges	Représentation à l'assemblée générale
Premier collège : EPCI à fiscalité propre	1 titulaire et 1 suppléant par tranche de 30 000 habitants 1 titulaire et 1 suppléant pour les EPCI de moins de 30 000 habitants
Communes adhérentes non membres d'un EPCI à fiscalité propre	1 titulaire et 1 suppléant + 1 titulaire et 1 suppléant par tranche de 50 000 habitants
Région et département en cas d'adhésion	1 titulaire et 1 suppléant

Source : CRC à partir des statuts

Malgré l'élargissement du périmètre de l'EPFL, Toulouse Métropole reste très largement majoritaire : l'EPCI compte 24 membres sur 27 entre 2014 et 2020 et 26 membres sur 29 depuis 2020, soit près de 90 % des membres.

tableau 2 : répartition des membres de l'assemblée générale par EPCI

EPCI	Mandat 2014- 2020		Mandat 2020-2026	
	Nombre titulaires	Nombre suppléants	Nombre titulaires	Nombre suppléants
Toulouse Métropole	24	24	26	26
Sicoval	2	2	2	2
Save au Touch	1	1	1	1
Total	27	27	29	29

Source : CRC à partir des documents EPFL

Le code de l'urbanisme fixe les attributions minimales de l'assemblée générale, qui se réunit au moins une fois par an. Elles sont au nombre de trois :

- élection du conseil d'administration (L. 324-3 du code de l'urbanisme) ;
- modification des statuts de l'établissement (L. 324-2-1 du code de l'urbanisme) ;
- vote du produit annuel de la taxe spéciale d'équipement (L. 324-4 du code de l'urbanisme).

Jusqu'à la dernière modification du 23 mars 2021, les statuts de l'EPFL du Grand Toulouse prévoyaient également la délibération de l'assemblée générale sur le programme pluriannuel d'intervention et sur le règlement d'intervention, ainsi que l'approbation du rapport d'activité et du rapport financier de l'établissement, élaborés par le conseil d'administration.

La quatrième modification statutaire reprend uniquement les attributions listées par le code de l'urbanisme. L'article 9 des statuts précise, en outre, que l'assemblée délibère sur toute demande d'adhésion ou de retrait ainsi que sur le nombre de vice-présidents désignés par le conseil d'administration.

Trois réunions de l'assemblée générale se sont tenues sur la période, en 2015, 2017 et 2020, afin de valider les modifications de périmètre et de désigner les membres du conseil d'administration. En effet, l'assemblée générale de l'EPFL ayant systématiquement désigné ses membres comme membres du conseil d'administration, l'EPFL a utilisé les dispositions de l'article L. 324-3 du code de l'urbanisme qui dispose que « lorsque tous les membres de l'établissement sont représentés au conseil d'administration, ce dernier exerce les attributions dévolues à l'assemblée générale ».

1.4.2.2. Le conseil d'administration

La composition du conseil d'administration est fixée à l'article 12 des statuts¹². Les règles de représentation sont les mêmes que pour l'assemblée générale et le poids de Toulouse Métropole y est donc identique. Cette instance est présidée par M. Sacha Briand, vice-président de Toulouse Métropole chargé des finances.

Le conseil d'administration s'est réuni entre quatre et six fois par an sur la période sous contrôle.

Ses attributions, mentionnées à l'article 12 des statuts, sont conformes aux dispositions de l'article L. 324-5 du code de l'urbanisme. En vertu de l'article L. 324-3 précité, elles se conjuguent avec celles dévolues à l'assemblée générale.

Si les statuts mentionnaient que le conseil d'administration détermine les conditions de recrutement du personnel placé sous l'autorité du directeur, la dernière modification statutaire du 23 mars 2021 met fin à cette disposition qui n'était pas prévue dans le code de l'urbanisme. Ces attributions sont désormais dévolues au directeur de l'établissement.

1.4.2.3. Le bureau

Le bureau de l'EPFL, composé du président et des vice-présidents, n'est pas prévu par les statuts. Seul le règlement intérieur traite de cette instance mais sans que son fonctionnement et ses attributions correspondent à la réalité.

Le bureau ne dispose pas de pouvoir juridique propre puisqu'il ne dispose d'aucune délégation du conseil d'administration. Or il joue un rôle important dans le fonctionnement de l'établissement public puisqu'il statue et valide l'ordre du jour et les délibérations soumises à l'approbation du conseil d'administration. Le directeur est associé aux réunions du bureau. Les décisions concernant le fonctionnement général de l'établissement, en termes de ressources humaines, d'intervention et/ou de missions, lui sont soumises.

L'actualisation du règlement intérieur permettra d'encadrer le fonctionnement et les attributions de cette instance.

1.4.2.4. Le directeur

Les fonctions du directeur sont mentionnées à l'article 14 des statuts et sont conformes aux dispositions de l'article L. 324-6 du code de l'urbanisme : « le directeur est ordonnateur des dépenses et des recettes. Il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il passe des contrats et signe tous les actes pris au nom de l'établissement. Il prépare et exécute les décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration. Il recrute le personnel et a autorité sur lui. Il peut déléguer sa signature ».

Les statuts ne prévoient pas l'élargissement des prérogatives du directeur par délégation du président, comme cela est prévu par l'article R. 324-2 du code de l'urbanisme. Les délégations de signature accordées par le directeur aux salariés de l'établissement n'appellent pas d'observation. L'analyse du fonctionnement de la structure a toutefois mis en évidence que le directeur outrepass

¹² Pour les statuts approuvés le 23 mars 2021. Pour les statuts en vigueur antérieurement, il s'agit de l'article 11.

ses prérogatives en matière de gestion du personnel. Ce point est développé dans la partie consacrée à la gestion des ressources humaines¹³.

Le directeur en fonctions sur la période, agent contractuel de droit public¹⁴ de Toulouse Métropole, est mis à disposition de l'EPFL dans les conditions prévues par l'article 35-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988. La convention de mise à disposition, datée du 30 mars 2018, qui reprend l'ensemble des modalités¹⁵ prévues par ce texte, n'appelle pas d'observations.

1.4.3. La prévention des conflits d'intérêts

Les EPFL, établissements publics industriels et commerciaux de niveau local, ne sont pas soumis au III de l'article 11 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique qui énonce une obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêt des présidents et directeurs généraux de certains organismes.

L'article R. 324-3 du code de l'urbanisme prévoit toutefois que « les membres, titulaires ou suppléants, de l'assemblée générale et du conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt, occuper aucune fonction dans les entreprises privées traitant avec l'établissement public foncier ou assurer des prestations pour ces entreprises. Ils ne peuvent, en aucun cas, prêter leur concours, à titre onéreux, à l'établissement ».

L'EPFL n'a pas mis en œuvre de dispositif de prévention des conflits d'intérêts, ni d'information ou de formation des élus. Un projet de charte de déontologie a été élaboré et présenté au bureau de l'établissement le 24 septembre 2018 mais aucune suite n'a été donnée à cette démarche. En outre, ce projet concerne uniquement le personnel de l'EPFL et non les élus.

La prévention des conflits d'intérêts ainsi que la mise en place de règles déontologiques apparaissent stratégiques pour un établissement traitant de sujets fonciers porteurs d'enjeux financiers non neutres.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

3. Mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêts à destination des salariés et des élus de l'établissement. *Non mise en œuvre.*

L'ordonnateur indique dans sa réponse qu'une démarche va être conduite en ce sens dès 2022 avec l'appui de la direction de la déontologie de Toulouse Métropole.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Constitué initialement de la seule communauté urbaine de Toulouse, l'EPFL du Grand Toulouse a intégré, à partir de 2015, les EPCI recouvrant le périmètre du SCoT de la grande agglomération toulousaine. L'extension du périmètre de l'EPF d'État d'Occitanie, concomitante avec les regroupements intercommunaux issus du schéma départemental de coopération

¹³ Cf. point 4.2 sur la gestion des ressources humaines.

¹⁴ En contrat à durée indéterminée.

¹⁵ « Cette convention définit notamment la durée de la mise à disposition, les conditions de son renouvellement, la nature et le niveau des activités exercées par l'agent, ses conditions d'emploi et les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités. Elle prévoit également, le cas échéant, les modalités de remboursement, par l'organisme d'accueil, de la rémunération perçue par l'agent ».

intercommunale de 2017, a cependant mis fin à cette recherche de cohérence entre les périmètres du SCoT et de l'EPFL. Les enjeux fonciers de l'aire urbaine toulousaine dépassent pourtant le seul périmètre de l'EPFL du Grand Toulouse, et la coopération avec l'EPF d'État d'Occitanie, inexistante actuellement, apparaît dès lors indispensable.

Les statuts de l'établissement sont complétés par un règlement intérieur qui ne correspond pas à la réalité du fonctionnement des instances de gouvernance et qui doit faire l'objet d'une mise à jour, en particulier en ce qui concerne le rôle du bureau. Le conseil d'administration, dont la composition est identique à celle de l'assemblée générale, est l'instance de gouvernance principale, dotée des attributions de l'assemblée. Conformément à son poids démographique, Toulouse Métropole y est largement prédominante.

2. LA PROGRAMMATION FONCIÈRE

2.1. Les enjeux fonciers

2.1.1. Une très forte dynamique démographique et économique concentrée sur le périmètre de l'EPFL

Le territoire toulousain connaît une forte dynamique démographique et économique, renforcée par le phénomène de métropolisation qui concentre les habitants et les emplois au cœur de la grande agglomération toulousaine. L'aire urbaine toulousaine, qui est la quatrième de France, accueille chaque année près de 19 000 nouveaux habitants, dont près de 9 000 dans la métropole et 5 000 dans la seule ville de Toulouse.

tableau 3 : croissance démographique de l'aire urbaine de Toulouse entre 2012 et 2016

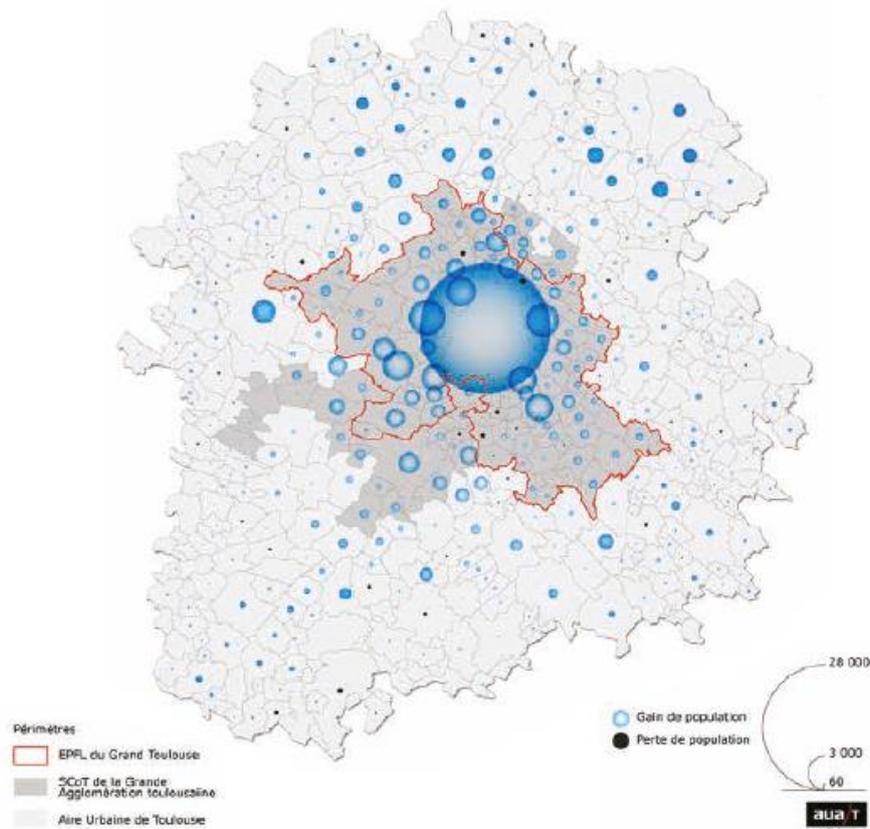
	Nouveaux habitants /an
Aire urbaine de Toulouse	19 000
Grande agglomération toulousaine (SCoT)	14 100
Toulouse Métropole	9 000
Ville de Toulouse	5 620

Source : chiffres issus du rapport d'activité 2018 de l'EPFL

Sur le périmètre d'intervention de l'EPFL, l'accueil de population a fortement augmenté pour représenter 87 % de la croissance démographique de la grande agglomération toulousaine¹⁶.

¹⁶ Source : rapport d'activité 2018 de l'EPFL, données issues de l'AuAT.

carte 4 : évolution de la population des communes entre 2011 et 2016



Source : rapport d'activité 2018 de l'EPFL du Grand Toulouse

La grande agglomération toulousaine concentre, par ailleurs, 88 % des emplois totaux du territoire¹⁷ et le périmètre d'intervention de l'EPFL regroupe la quasi-totalité des emplois créés sur la grande agglomération (97 %).

Enfin, en 2018, le territoire d'intervention de l'EPFL concentre 72 % des ventes de l'aire urbaine de Toulouse.

2.1.2. L'enjeu stratégique de la maîtrise du foncier

Ce dynamisme exceptionnel crée une forte pression foncière, caractérisée par la rareté du foncier disponible pour les projets économiques ou d'habitat et par la hausse des valeurs foncières.

Ainsi, le prix moyen pour l'achat d'un bien immobilier ancien s'élevait à 2 400 €/m² en 2016 et à 2 600 €/m² en 2018 ; un appartement neuf coûtait 3 000 €/m² en 2016 et 3 600 €/m² en 2018¹⁸. Le coût du foncier représentait 18 à 20 % du coût du logement *intra-muros* en 2018 et 8 à 10 % en périphérie.

En outre, les enjeux liés à l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU)¹⁹ et à des opérations de renouvellement urbain d'envergure,

¹⁷ 600 000 emplois en 2015.

¹⁸ Source : chiffres AUAT repris dans le rapport d'activité 2018 de l'EPFL.

¹⁹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000. Son article 55 prévoit l'obligation pour les communes situées en agglomération d'avoir un taux de logement social égal à 25 % du parc de logements.

en particulier sur la ville de Toulouse, mettent la maîtrise du foncier au cœur des politiques publiques d'urbanisme et d'habitat.

Cette situation devrait conduire les collectivités territoriales et leurs établissements publics à anticiper sur le long terme pour ne pas être tributaires du marché et en subir le coût, et à mettre en place des réserves foncières en faveur d'équipements publics, de renouvellement urbain, de logement social, mais également en faveur du développement économique afin de favoriser l'installation et le développement des entreprises.

Par ailleurs, le territoire étant peu contraint du point de vue de sa géomorphologie, le développement de la grande agglomération toulousaine s'est traduit durant des décennies par un fort étalement urbain entraînant un « grignotage » des terres agricoles et naturelles du territoire et un phénomène de mitage. Ainsi, en 2016, les espaces artificialisés s'étendaient sur près de 38 % de la grande agglomération toulousaine²⁰.

Les orientations, définies dans le document d'objectifs et d'orientations du SCoT de la grande agglomération toulousaine, visent à diminuer la consommation d'espaces tout en prenant en compte le dynamisme du territoire.

Elles devront encore être renforcées au regard de l'objectif de « zéro artificialisation nette » du plan pour la biodiversité. La loi dite climat et résilience²¹ pose le principe selon lequel l'artificialisation des sols doit être réduite de 50 % dans les dix prochaines années (article 191), objectif qui doit être intégré dans les différents documents d'urbanisme dans un délai maximal de cinq ans (article 194).

Ces évolutions rendent particulièrement stratégiques la politique foncière de renouvellement urbain et la mise en place de réserves foncières d'espaces de compensation.

2.1.3. L'EPFL, un outil foncier au service de ses membres

L'article L. 324-1 du code de l'urbanisme indique que « les établissements publics fonciers locaux sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables. Ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat ».

L'EPFL du Grand Toulouse se positionne comme un outil au service des stratégies foncières développées par les EPCI et les communes qui en sont membres. Il n'a pas élaboré de stratégie d'intervention. Ses interventions, inscrites dans les programmes pluriannuels d'intervention foncière (cf. § 2.3 sur les PPIF), s'appuient donc sur les orientations de ses membres. L'efficacité de l'action de l'EPFL est ainsi étroitement liée à la définition d'une stratégie foncière par les EPCI et leurs communes membres et à la définition d'objectifs clairs de leur part.

Or, jusqu'alors, aucun des membres de l'EPFL n'a élaboré de stratégie foncière. Le principal d'entre eux, Toulouse Métropole, a adopté une délibération, le 14 octobre 2021, s'engageant à mettre en œuvre une stratégie foncière métropolitaine. L'objectif de la métropole

²⁰ Cf. rapport d'activité 2018 de l'EPFL.

²¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

est de disposer, au-delà des politiques sectorielles, d'une approche globale et pluriannuelle des enjeux et des besoins du territoire toulousain, et d'élaborer une stratégie pour y répondre.

Si l'EPFL a été associé à la démarche par le biais d'ateliers, à l'instar d'autres partenaires, il ne semble pas, pour autant, occuper une place particulière dans la définition de cette stratégie foncière, en dépit de son expérience et de sa compétence en la matière. L'établissement n'est d'ailleurs pas évoqué dans la délibération du 14 octobre, si ce n'est pour indiquer qu'il hébergera l'organisme de foncier solidaire, dont le pilotage est métropolitain. Il est toutefois partie prenante du comité d'engagement foncier de la métropole comme de celui de la ville de Toulouse, instances décisionnelles en termes de stratégie et d'intervention foncière de ces collectivités. Le président et le directeur de l'EPFL en sont membres.

En ce qui concerne le territoire du Sicoval, la communauté d'agglomération développe une action structurée sur le volet économique mais ne dispose pas de stratégie sur le volet habitat. Les échanges sont néanmoins nombreux entre l'EPFL et le service foncier et habitat de l'EPCI.

Enfin, les interventions sur le périmètre de la communauté de communes de La Save au Touch sont réalisées pour le compte des communes uniquement, et aucune coordination n'a été organisée entre la communauté de communes et l'EPFL.

Au-delà de la définition de stratégies foncières à l'échelle des EPCI, l'absence de stratégie d'intervention globale à l'échelle du périmètre de l'EPFL impacte l'efficacité de son action. En effet, la stratégie foncière portée par la métropole toulousaine sur son seul périmètre ne peut être réellement efficace tant les enjeux fonciers dépassent le seul territoire de l'EPCI. De surcroît, le SMEAT, qui porte le SCoT de la grande agglomération toulousaine, n'a pas non plus développé de stratégie foncière à son échelle.

Suite aux observations de la chambre, l'établissement foncier s'est engagé à solliciter ses membres en vue d'une meilleure définition de leurs stratégies et de leurs plans d'actions en matière de foncier, et à solliciter le SMEAT pour conduire une réflexion sur les impacts de la loi climat et résilience et du « zéro artificialisation nette » sur les politiques foncières.

La conduite d'études foncières par l'EPFL, en lien avec les EPCI membres, comme le lui permettent ses statuts²² permettrait de favoriser une approche globale des enjeux et des moyens à disposition du territoire, et de sortir ainsi du cloisonnement de chacun de ses membres.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

4. Aider les établissements publics de coopération intercommunale membres à la définition d'une stratégie foncière et les accompagner dans sa mise en œuvre au moyen notamment d'études foncières à l'échelle du périmètre de l'établissement. *Non mise en œuvre.*

2.2. Les principes d'intervention

Le modèle économique de l'EPFL repose sur deux principes fondateurs : la définition théorique d'un potentiel d'acquisitions et la définition d'un droit de tirage pour chacun des

²² L'article 2 des statuts prévoit que l'EPFL peut réaliser des prestations de service pour le compte de ses membres ou d'autres collectivités et établissements publics en matière de politique et d'actions foncières.

membres. S'ils ont fait l'objet de quelques aménagements, ces principes n'ont pas été remis en cause jusqu'à présent.

2.2.1. Une définition théorique du potentiel d'acquisitions foncières

Depuis l'instauration de la taxe spéciale d'équipement (TSE) en 2011, le volume potentiel d'acquisitions, défini dans les programmes pluriannuels d'intervention foncière (PPIF), est fixé à trois fois le montant de cette taxe. Ce principe permet à l'EPFL de financer ses acquisitions par l'autofinancement à hauteur d'un tiers et par l'emprunt à hauteur des deux tiers.

Pour chacun des PPIF, l'EPFL estime ainsi le produit de TSE perçu par l'établissement sur la période et multiplie ce produit par trois pour définir l'enveloppe pluriannuelle d'acquisitions foncières.

Ce postulat permet également de fixer le taux de frais financiers appliqué aux membres : en effet, pour chacune des acquisitions engagées par l'EPFL pour le compte d'un membre, le montant de l'emprunt est considéré porter sur les deux tiers du montant de l'acquisition. Les frais financiers sont ainsi appliqués à hauteur des deux tiers.

2.2.2. Un droit de tirage pour les membres basé sur un strict retour de fiscalité

L'article 2.2 du règlement d'intervention de l'EPFL définit un droit de tirage pour chacun des membres.

Chaque EPCI membre dispose ainsi d'un crédit de TSE, calculé en fonction du produit perçu et cumulé sur la période du PPIF considéré, au prorata de sa population²³. Ce crédit de TSE définit une enveloppe d'acquisition pour la durée du PPIF.

tableau 4 : répartition des enveloppes par EPCI

EPCI membres	Population (nbre hbts au 1/1/2018)	Enveloppe annuelle PPIF 2017-2021 (en €)	Enveloppe totale PPIF 2017-2021 (en €)
Toulouse Métropole	768 494	46 383 750	231 918 750
SICOVAL	77 596	4 683 000	23 415 000
La Save au touch	39 918	1 197 540	4 790 160
Le Muretain (partie ex Axe Sud)	23 767	1 433 250	4 299 750
TOTAL	909 775	53 697 540	264 423 660

Source : EPFL du Grand Toulouse
Enveloppe pour la CC de la Save au Touch sur 4 ans (2018-2021) et Le Muretain Agglo sur 3 ans (2017-2019)

²³ La TSE est en effet levée sur la base de 20 €/habitant.

Chaque EPCI répartit ensuite son enveloppe en fonction de critères qui lui sont propres :

- l'enveloppe de Toulouse Métropole est répartie aux deux tiers pour le compte de l'EPCI et un tiers pour ses communes, avec une répartition entre ces dernières au prorata de la population ;
- l'enveloppe du Sicoval suit la même répartition mais seules 18 communes sur 36 en bénéficient²⁴ ;
- sur le territoire de la communauté de communes de la Save au Touch, seules les communes utilisent l'enveloppe de l'EPFL, la communauté de communes n'intervient pas.

Un EPCI ou une commune a la possibilité de dépasser l'enveloppe d'acquisition qui lui est dédiée, mais cette possibilité est encadrée et limitée : l'enveloppe peut au maximum être doublée. Dans ce cas, le modèle économique est différent : les acquisitions réalisées au titre d'une enveloppe complémentaire ne sont plus financées par la TSE et les frais financiers sont donc appliqués sur la totalité du montant.

Les montants des acquisitions demandées par chacun des membres sont déduits de leur enveloppe, ainsi que le montant des frais de portage annuels²⁵ dus par chaque membre ou leurs communes et le coût de l'indemnité d'éviction d'un commerce ou d'un relogement. Inversement, la cession d'un bien permet de créditer l'enveloppe²⁶.

L'EPFL diffuse, chaque année, à chacun des EPCI et des communes, une information sur la consommation de son enveloppe sous la forme de tableaux de suivi annuels de TSE.

Lorsqu'un programme pluriannuel quinquennal se termine, l'enveloppe non consommée par un membre est reportée en crédit dans l'enveloppe du nouveau PPIF, de sorte que le potentiel d'acquisitions, ou droit de tirage, est reporté de programme pluriannuel en programme pluriannuel.

Le modèle économique de l'EPFL organise ainsi un strict retour de TSE pour chacun des membres : le montant de la taxe payée par les habitants d'une intercommunalité finance exclusivement les acquisitions réalisées pour le compte de cette dernière par l'EPFL.

Ce principe répond, selon l'EPFL, à un objectif d'équilibre territorial eu égard au poids prépondérant de Toulouse Métropole et de la ville de Toulouse. Cette position a été exprimée par la présidente de l'établissement lors du conseil d'administration du 30 mars 2015²⁷.

Il conduit néanmoins à l'absence de mutualisation de la TSE à l'échelle du territoire de l'EPFL et l'établissement public foncier ne peut jouer aucun rôle péréquateur.

Utilisable sur l'ensemble du territoire couvert, la TSE est pourtant une ressource de l'EPFL et non de ses membres. C'est le sens de l'article L. 324-4 du code de l'urbanisme qui précise que « l'assemblée générale vote le produit de la taxe spéciale d'équipement à percevoir dans l'année à une majorité comprenant plus de la moitié des délégués présents ou représentés des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale » et du 2° de l'article L. 324-5 relatif au pouvoir du conseil d'administration : « Il vote l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, autorise les emprunts, approuve les comptes et se prononce sur l'affectation du résultat ».

²⁴ D'après l'ordonnateur, le choix initial des 18 communes a été fait suivant les critères propres à la communauté d'agglomération. Le choix a été fait d'après ses informations en fonction de la volonté de la commune et des pièces transmises par ses soins à l'intercommunalité quant aux interventions demandées.

²⁵ Sur les frais de portage, voir le point 3.2 sur la gestion des portages.

²⁶ Sauf si le donneur d'ordre fait le choix d'une décote totale, voir le point 3.3.1 sur le dispositif de décote.

²⁷ Le système des enveloppes répond ainsi à la volonté de donner « un gage pour les petits EPCI de retrouver la TSE qu'ils auront levée. De ne pas être noyé dans de la masse de la TSE levée à l'échelle métropolitaine ».

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'il existait une mutualisation de la TSE, celle-ci s'appréciant désormais au niveau de chaque EPCI. Selon lui, une non-affectation de la TSE pourrait conduire à une déresponsabilisation des communes et des EPCI qui pourraient « dépenser sans compter en considérant que la TSE des uns viendrait à financer ces dépenses ».

La chambre ne partage pas cette position. Les ressources issues de la TSE ont vocation à financer tous les projets de l'EPFL dans une logique de mutualisation qui justifie la création d'établissements publics locaux autonomes dotés d'une ressource propre. En outre, l'argument de la déresponsabilisation des membres peut être nuancé dès lors que le conseil d'administration, qui est composé des différents EPCI membres, doit pouvoir jouer un rôle d'arbitrage et de validation des programmes d'interventions de l'établissement foncier. Enfin, la chambre souligne que l'établissement public foncier d'État d'Occitanie et les autres établissements publics fonciers locaux présents sur la région Occitanie utilisent la TSE comme une ressource globale non spécifiquement affectée aux membres.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

5. Employer la taxe spéciale d'équipement comme une ressource globale et mutualisée de l'établissement public foncier local. *Non mise en œuvre.*

2.3. Les programmes pluriannuels d'intervention foncière (PPIF)

2.3.1. L'élaboration des PPIF

L'article L. 324-2-2 du code de l'urbanisme prévoit l'élaboration d'un PPIF dans lequel l'EPF définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre, et précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement.

Ce programme tient compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat. Il est transmis au préfet de région.

Deux PPIF ont couvert la période sous contrôle (2012-2016 puis 2017-2021). Un nouveau programme a été adopté à la fin de l'année 2021 pour la période 2022-2026.

Les objectifs des PPIF sont constants et portent sur les quatre axes suivants :

- l'urbanisme et l'habitat : mettre en œuvre des projets urbains et mettre en œuvre la politique de l'habitat de ses membres, permettre le renouvellement urbain ;
- le développement économique : organiser le maintien, l'extension et l'accueil des entreprises sur le territoire des membres, favoriser le développement de loisirs et du tourisme ;
- les équipements publics : répondre aux besoins en équipement des communes ;
- les espaces verts et de nature : sauvegarder ou mettre en valeur les espaces agricoles et naturels.

L'objectif global d'investissement en acquisitions foncières et immobilières a été fixé à 241,5 M€ pour la période 2012-2016 et à 264,4 M€ pour la période 2017-2021²⁸.

²⁸ Montant du PPIF 2017-2021 modifié suite à l'intégration de la CC de la Save au Touch.

Comme vu précédemment, l'enveloppe globale des PPIF est issue de l'estimation des produits attendus de TSE sur la période, ce qui permet de déterminer les enveloppes territoriales. L'élaboration des PPIF est ensuite construite à partir de la remontée, par chacun des membres, de leurs projets d'acquisition, dans le cadre de leur dotation.

En conséquence de ce qui a été mentionné *supra* sur le défaut de stratégie globale, les PPIF ne relèvent que d'une agrégation de projets sectorisés par territoire.

2.3.2. La réalisation des programmes pluriannuels

Le PPIF 2012-2016 a été réalisé à 77 %. Fin 2020, le taux de réalisation des acquisitions programmées pour les années 2017-2020 ressortait à 49 %.

tableau 5 : réalisation des PPIF

	PPIF 2012-2016	PPIF 2017-2021 : bilan 2017-2020
Programmé (en M€)	200,71	211,3
Réalisé (en M€)	155,41	102,6
Taux de réalisation (en %)	77,43 %	49 %

Source : CRC à partir des rapports d'activité 2016 et 2020

Les modalités d'élaboration des enveloppes d'acquisition des PPIF reposent sur le principe du triplement du produit de TSE estimé et non sur les besoins prospectifs du territoire ; cette organisation explique la sous-réalisation chronique des PPIF.

encadré 2 : l'opération Toulouse Grand Matabiau (ex-TESO²⁹)

Cette opération complexe, visant à accompagner les évolutions induites par l'arrivée de la ligne à grande vitesse (LGV) à l'horizon 2025 s'est appuyée sur l'EPFL pour la maîtrise foncière. Dans ce cadre, l'EPFL a assuré la réalisation des acquisitions, la gestion transitoire des biens, le relogement des locataires titulaires de baux et les démolitions. Il a remis les terrains à bâtir à la société publique locale d'aménagement Europolia, maître d'ouvrage de l'opération pour le compte de Toulouse Métropole. L'opération a représenté environ un quart du stock foncier de l'EPFL et 167 portages.

2.3.3. L'évaluation des programmes d'intervention et des actions

Le code de l'urbanisme³⁰ dispose que le bilan annuel des actions de l'établissement, de ses modalités d'intervention et des moyens mis en œuvre, défini dans le PPIF, est transmis chaque année, avant le 1^{er} juillet, au comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

Ces bilans annuels n'ont pas été réalisés par l'EPFL du Grand Toulouse, même si un bilan du PPIF 2012-2016 et des bilans intermédiaires de réalisation du PPIF 2017-2021 ont été effectués dans le cadre des rapports d'activité communiqués au comité susmentionné.

L'ordonnateur a également reconnu que l'établissement ne procède pas non plus à une évaluation opérationnelle des PPIF, « faute d'informations suffisantes en retour des collectivités

²⁹ Toulouse EuroSudOuest.

³⁰ Article L. 324-2-2.

sur les réalisations effectuées, notamment en matière de logement, et faute de moyens ». Les rapports d'activité présentent seulement des exemples d'opérations effectuées.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

6. Élaborer le bilan annuel des actions de l'établissement prévu par l'article L. 324-2-2 du code de l'urbanisme. *Non mise en œuvre.*

Le directeur de l'établissement a indiqué, dans sa réponse, que le bilan annuel des actions de l'EPFL prévu par l'article L. 324.2.2 du code de l'urbanisme serait dorénavant élaboré.

2.3.4. L'évolution de l'activité foncière

L'EPFL dispose d'un stock foncier évalué à 215 M€ en 2020. Ce montant a presque doublé entre 2015 et 2020, puisqu'il était de 120 M€ en début de période. La variation annuelle du stock sur la période contrôlée a été de 15 % en moyenne.

En 2020, l'établissement assurait 516 portages contre 329 en 2015, soit une hausse de 57 %.

L'EPFL a réalisé un montant d'acquisitions de 160,03 M€ entre 2015 et 2020. Leur nombre reste stable d'une année sur l'autre (59 actes annuels). Leur montant varie selon les années mais il se situe, en moyenne, à 26,7 M€ entre 2015 et 2020.

tableau 6 : évolution de la gestion foncière de l'EPFL

	Montant des acquisitions (en M€)	Nombre d'actes	Montant des cessions (en M€)	Nombre d'actes	Stock foncier (en M€)	Nombre de portages
2015	13,212	18	6	2	119,64	329
2016	43,5	59	9	5	154,759	368
2017	23,633	56	9,8	17	169,36	388
2018	35	59	12,19	15	191,832	435
2019	21,65	59	6,3	11	205,896	476
2020	22,52	67	13,52	15	214,87	516

Source : EPFL du Grand Toulouse

Les données comparatives issues de l'association des EPFL montrent que l'EPFL du Grand Toulouse dispose du plus important stock foncier porté par les EPFL en volume, et du troisième rapporté à la population³¹.

2.3.5. Les champs d'intervention de l'établissement

Depuis sa création, l'EPFL du Grand Toulouse intervient dans quatre champs d'intervention, identifiés dans les programmes pluriannuels d'intervention :

- l'habitat, dont le logement social (46 % des interventions en 2019) ;
- le développement économique (30 % des interventions en 2019) ;
- les équipements publics (23 % des interventions en 2019) ;
- les espaces agricoles, naturels et de loisirs, qui restent très minoritaires.

³¹ Après les EPFL de Haute-Savoie et du Pays Basque.

Le foncier et les biens à vocation d'habitat et de logement social représentent 74 % du stock de l'établissement en 2019. Le foncier et les biens à vocation de développement économique, qui étaient majoritaires au cours des premières années d'existence de l'EPFL, ne représentent plus que 10 % du stock foncier en 2019.

tableau 7 : répartition du stock foncier par secteur au 31 décembre 2019

Secteur du portage	Nombre de portages	Volume financier en M€	Part du stock
Habitat	368	152,224	74,31 %
Développement économique	52	22,33	10 %
Équipements publics	54	29,508	14,8 %
Espaces verts et de nature	2	1,834	0,89 %
Total	476	205,896	100 %

Source : EPFL

2.3.6. La répartition des interventions par membre

L'intervention de l'EPFL est très largement centrée sur Toulouse Métropole, EPCI le plus important en termes de population et qui connaît la plus forte dynamique démographique et économique. Ainsi, en 2019, Toulouse Métropole et ses communes représentaient 93 % du stock foncier et 96 % des portages, dont près de 70 % uniquement pour l'EPCI.

tableau 8 : répartition du stock entre les membres au 31 décembre 2019

	Nombre de portages	Part dans les portages	Part dans le volume financier
Toulouse Métropole	457	96 %	93,30 %
<i>Dont métropole</i>	324	68 %	70,50 %
<i>Dont communes</i>	133	28 %	22,70 %
Sicoval	16	3 %	6,45 %
<i>Dont EPCI</i>	8	2 %	5 %
<i>Dont communes</i>	8	2 %	1,45 %
Save au Touch	3	1 %	0,25 %
<i>Dont EPCI</i>	0	0 %	0
<i>Dont communes</i>	3	1 %	0,25 %
Total	476	100 %	100 %

Source : EPFL

NB : le portage pour le compte du Muretain Agglo, dans sa partie ex Axe Sud est sorti du stock fin 2019.

Toulouse Métropole et ses communes membres représentent, depuis 2017, plus de 90 % des montants annuels d'acquisitions de l'EPFL.

tableau 9 : répartition des acquisitions par donneur d'ordre

en M€	2015	2016	2017	2018	2019
Toulouse Métropole	9,47	26,67	11,56	21,96	10,61
Ville de Toulouse	0,00	2,56	6,24	2,48	2,42
Autres communes de Toulouse Métropole	3,21	5,27	3,18	6,96	6,20
Axe Sud	0,74				0,42
Sicoval		7,99	0,67	1,43	0,21
Communes du Sicoval			1,37	0,80	0,82
Communes de la Save au Touch					0,49
Total	13,42	42,50	23,02	33,63	21,17
Part de Toulouse Métropole et de ses communes	94,48 %	81,20 %	91,14 %	93,38 %	90,82 %

Source : CRC à partir des données de l'EPFL

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'aire urbaine toulousaine connaît depuis de nombreuses années une très forte dynamique démographique et économique, principalement concentrée sur le territoire de l'EPFL du Grand Toulouse qui accueille 87 % de la croissance de la grande agglomération toulousaine. La pression foncière qui en résulte, ainsi que la nécessité de lutter contre l'étalement urbain, rendent indispensables la mise en place de véritables stratégies foncières et de politiques de renouvellement urbain.

L'établissement public foncier a connu une montée en puissance sur la période contrôlée : son stock foncier a presque doublé entre 2015 et 2020 ; en 2020, il dispose, en volume, du plus important stock foncier porté par les EPFL et du troisième rapporté à la population.

Cependant, maintenu dans un rôle d'outil foncier au service de chacun de ses membres, l'EPFL du Grand Toulouse n'est pas en mesure de favoriser l'émergence d'une vision globale des enjeux fonciers du territoire. Son modèle économique est fondé sur la définition théorique d'un potentiel d'acquisition et non sur une vision prospective des besoins du territoire. Il organise un strict retour de TSE pour chacun de ses membres et ne la considère pas comme une ressource globale et mutualisée. Il définit des programmes d'intervention par agrégation des remontées des EPCI et des communes sans promouvoir une approche globale et décloisonnée.

L'EPFL doit ainsi jouer pleinement son rôle : aider les EPCI membres à l'élaboration de leur stratégie foncière, les accompagner dans leur mise en œuvre, notamment à travers la conduite d'études foncières à l'échelle du périmètre de l'établissement, et traiter la taxe spéciale d'équipement comme une ressource globale et non territorialisée.

3. LES MODALITÉS D'INTERVENTION

Le règlement d'intervention de l'établissement a été approuvé le 26 juin 2015 et modifié le 15 octobre 2018. Une nouvelle modification est intervenue le 14 décembre 2021, pour une mise en œuvre à compter de 2022.

3.1. La gestion des acquisitions et des cessions

Selon l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, toute opération foncière ou immobilière nécessite l'accord des communes d'implantation. Lorsqu'une intervention n'est pas engagée sur demande expresse de la commune, le maire dispose d'un délai de deux mois pour formuler un avis. En l'absence de réponse dans ce délai, l'avis est réputé favorable et le conseil d'administration peut statuer.

En l'espèce, les acquisitions réalisées par l'EPFL du Grand Toulouse le sont uniquement à la demande de ses membres.

Même si cela n'a pas toujours été le cas, une délibération de principe est demandée au conseil municipal ou communautaire afin de confier le portage à l'EPFL. L'ensemble des décisions d'acquisitions et de cessions sont validées par le conseil d'administration de l'établissement.

À la cession du bien, un avenant de clôture est d'accompagné d'un bilan de l'opération, ce qui permet de déterminer le prix de vente en fonction de l'option choisie par le bénéficiaire sur le retour de TSE (cf. § 3.3.1 sur le dispositif de décote).

3.2. La gestion des portages

3.2.1. Les conventions de portage

Une convention est conclue pour chaque acquisition entre l'EPFL et l'EPCI ou la commune membre ou un tiers. Elle définit avec précision le bien mis en portage (références cadastrales, état de l'occupation, champ d'intervention de l'EPFL) ainsi que les modalités de portage, en particulier sa durée. Le conseil d'administration a délibéré en 2015, puis en 2018, sur deux conventions types, selon que le portage est financé par un prêt Gaïa³² ou non.

Les conventions sont précises et donnent un cadre clair à la relation contractuelle. Un peu moins d'un quart des portages (21,5 %), toutefois, n'a pas été accompagné d'une convention (soit 42 cas recensés sur 260 portages intervenus depuis 2015).

Le tableau de suivi, transmis par l'ordonnateur, permet aussi d'observer que la signature des conventions intervient parfois tardivement (une année et plus après la date de début de portage)³³. En moyenne, depuis 2015, la signature des conventions de portage intervient 530 jours après la signature de l'acte d'acquisition par l'EPFL. Ce délai a néanmoins tendance à diminuer sur les trois dernières années. Le délai médian s'élève de son côté à 450 jours.

Par ailleurs, 71 des 76 portages, dont la durée initiale de portage a été revue à la hausse ou à la baisse, n'ont pas donné lieu à la signature d'un avenant.

Enfin, la chambre a constaté que 21 conventions de portage³⁴ sont arrivées à leur terme (deux pour la commune de Saint-Jory, et 19 pour le compte de Toulouse Métropole) sans qu'il n'y ait eu ni cession ni prorogation du portage : ainsi, l'EPFL continue de porter les biens sans cadre conventionnel. Interrogé sur ce point, le directeur a précisé que les frais de portage sont alors déduits de l'enveloppe de TSE des communes ou EPCI concernés. La chambre observe néanmoins

³² Les prêts Gaïa sont proposés par la Caisse des dépôts et consignations afin de favoriser l'implantation du logement social.

³³ Cf. tableau 41 p.77.

³⁴ Cf. tableau 42 p.82.

que ce dispositif, qui consiste à déduire des frais d'une enveloppe d'acquisitions potentielles, n'encourage pas le bénéficiaire de la convention à chercher une issue à situation.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

7. Régulariser, en lien avec les communes le cas échéant, les conventions de portage dont le terme est échu. *Mise en œuvre en cours.*

Suite aux observations de la chambre, l'EPFL a engagé un travail de régularisation visant à finaliser la signature des conventions et avenants de portage.

3.2.2. La durée de portage

Le règlement d'intervention prévoit que les durées de portage varient de 1 à 15 ans, durée éventuellement prorogeable par décision du conseil d'administration. La durée est prorogeable une fois, pour une durée au maximum égale à la durée initiale et pour un maximum cumulé de 20 ans.

tableau 10 : durée de portage selon les champs d'intervention

Champs d'intervention	Durée de portage	Renouvelable (maxi 20 ans)
Habitat et logement, hors logement social	+ de 1 an à 15 ans	O
Habitat et logement, avec à minima 25% de SP dédié au logement social dans l'opération	+ de 1 an à 10 ans	O jusqu'à 10 ans maximum
Développement économique	+ de 1 an à 15 ans	O
Équipements publics	+ de 1 an à 15 ans	O
Espaces agricoles et naturels	+ de 1 an à 15 ans	O
Acquisitions/ réserves foncières en attente d'affectation *	+ de 1 an à 4 ans*	N

Source : PPIF 2017-2021

La modification du règlement d'intervention en 2018 a prévu des durées de portage plus longues afin de s'adapter aux besoins des membres. Elles restent néanmoins exceptionnelles et sont accordées dans les cas suivants :

- opérations relatives aux espaces de compensation ;
- opérations à vocation d'habitat locatif, en accession sociale ou dédié au 1 % logement, ayant fait l'objet de baux emphytéotiques, à construction ou rénovation, plafonné à une durée de 30 années.

L'EPFL n'a pas encore mis en place de bail emphytéotique. Un premier dossier était en discussion avec un bailleur social à l'automne 2021.

En moyenne, les durées de portage s'élèvent à 7,3 années pour les durées initiales et à 9,4 années pour les durées en cours, comprenant des avenants de prorogation. D'après l'état du stock en 2019, trois portages sont d'une durée supérieure à 20 ans et 73 portages ont une durée inférieure à cinq années.

tableau 11 : durées de portage en 2019

Durée moyenne de portage initiale	Durée moyenne de portage en cours	Durée minimale	Durée maximale	Nombre portages > 20 ans	Nombre portages < 5 ans	Nombre lignes de portages ³⁵
7,3	9,4	1	25	3	73	566

Source : CRC à partir des données de l'EPFL – État du stock en 2019

L'EPFL du Grand Toulouse est donc un outil foncier utilisé principalement pour des portages de court et de moyen termes.

Si des durées de portage relativement courtes favorisent le modèle économique et financier de l'EPFL, en permettant que les dépenses d'acquisition soient en partie couvertes par les recettes issues des cessions, les enjeux fonciers du territoire toulousain requièrent en revanche des portages plus longs. La mise en place d'une véritable politique de réserve foncière suppose, en effet, un allongement des durées de portage.

La constitution d'une réserve foncière correspond à l'acquisition progressive de terrains ou de bâtiments, dans l'intérêt général, au moyen ou non de prérogatives de puissance publique, afin d'anticiper des actions ou opérations d'aménagement telles que définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Face à la rareté et au coût du foncier, la mise en œuvre de stratégies d'anticipation foncière constitue souvent un facteur majeur de succès de l'opération, avant même l'élaboration du projet lui-même. Plusieurs outils d'action foncière permettent aux collectivités de mettre en œuvre des réserves foncières³⁶.

Même si plusieurs projets ont permis de constituer de la réserve foncière à travers des zones d'aménagement différé – ZAD – ou des zones d'aménagement concerté – ZAC (par exemple Aéroconstellation, Malpère ou Grand Matabiau), un seul projet a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique – DUP – « réserve foncière » sur le périmètre de Paléficat à Toulouse.

encadré 3 : la réserve foncière de Paléficat

Le secteur Paléficat est situé au nord de Toulouse, au-delà de la rocade est. Il est caractérisé par la présence de nombreuses friches agricoles et comprend un habitat diffus. Il constitue une potentialité foncière sur laquelle est envisagée à moyen terme une partie du développement futur du nord toulousain. Afin de garantir la mise en œuvre de son aménagement futur, la ville de Toulouse a sollicité du préfet de Haute-Garonne la constitution d'une réserve foncière reconnue d'utilité publique en 2008. L'arrêté préfectoral a été prorogé au profit de Toulouse Métropole en 2013. En 2011, Toulouse Métropole a délégué à l'EPFL la maîtrise foncière du secteur de la DUP « réserve foncière » soit 80,5 hectares. La démarche engagée par l'EPFL consiste à acquérir à l'amiable, à préempter systématiquement ou à exproprier, à la demande de la métropole, les biens immobiliers des propriétaires, vendeurs ou non, situés dans le secteur concerné. Le portage des biens par l'EPFL doit être assuré jusqu'au 31 décembre 2025.

Source : rapport d'activité 2016

³⁵ Portages en cours au moment de l'instruction et portages terminés intervenus sur la période sous contrôle.

³⁶ Outre les achats à l'amiable, les collectivités peuvent utiliser le droit de préemption urbain, la constitution de ZAD et la DUP ouvrant droit à l'expropriation. Il existe la DUP dite « travaux » et la DUP dite « réserve foncière », lorsque le projet n'est pas encore défini.

Les EPCI membres trouveraient intérêt à s'appuyer davantage sur l'EPFL dans la mise en place d'une véritable stratégie en matière de réserve foncière, sur la base des zones d'aménagement futures identifiées dans les documents d'orientation du SCoT³⁷.

3.2.3. Les frais de portage

Les frais de portage sont composés de trois éléments : les frais de gestion, les frais financiers et le remboursement des taxes foncières.

3.2.3.1. Les frais de gestion du portage

Ils correspondent au remboursement des frais de personnel et de fonctionnement de l'EPFL, ainsi qu'à certaines prestations (géomètre, huissier, avocat, expertise, etc.). Ils ont été fixés par le conseil d'administration de l'EPFL à hauteur de 0,9 % du prix d'acquisition du bien.

En réalité, les frais de fonctionnement de la structure ont varié entre 0,7 % en 2015 et 0,5 % en 2019, avec une tendance à la baisse.

tableau 12 : évolution des frais de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges de personnel (hors mises à disposition - MAD)	453 305	438 533	453 793	498 489	522 130	546 445
Autres charges de fonctionnement	308 639	447 095	439 196	468 474	494 989	547 263
Total frais de gestion	761 944	885 628	892 989	966 963	1 017 119	1 093 708
Stock foncier N-1	115 700 009	120 651 583	154 676 089	168 083 096	189 940 261	206 619 405
Frais de gestion / stock foncier N-1 (en %)	0,7 %	0,7 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,5 %

Source : CRC, à partir des comptes administratifs

Le règlement d'intervention modifié, applicable à compter de 2022, supprime ce forfait de participation aux frais de gestion du portage qui avait été fixé à 0,9 %. Dorénavant, les frais facturés correspondront aux frais réels.

3.2.3.2. La participation aux frais financiers

La participation aux frais financiers est calculée en fonction d'un taux moyen des emprunts en cours, variable selon le montant et la durée des emprunts contractés ou remboursés et actualisé semestriellement.

L'EPFL applique deux types de taux : un taux de prêt standard et un taux de prêt Gaïa dans le cas de réalisation d'habitat social.

³⁷ Dans les documents du SCoT de la grande agglomération toulousaine, les territoires d'extension urbaine sont représentés sous forme schématique par un ou plusieurs pixels, qui représentent un potentiel de développement. Chaque pixel doit être vu comme un potentiel de développement d'environ neuf hectares ou une localisation préférentielle quant à l'implantation de l'urbanisation nouvelles sur le territoire qui ne donne pas le détail du parcellaire. La couleur des pixels donne la vocation des zones (économie, habitat ou mixte).

Dans le cas le plus courant d'un autofinancement d'une acquisition à hauteur d'un tiers par la TSE, les intérêts financiers dus sont bonifiés à hauteur d'un tiers en vertu du modèle économique retenu par l'EPFL.

tableau 13 : exemple de calcul des frais financiers et du taux moyen de portage

	Taux du prêt	Frais financiers bonifiés (taux 2/3)	Frais de structure	Taux moyen de portage
Taux prêt Gaïa	1,35 %	0,9 %	0,9 %	1,8 %
Taux prêt standard	2,21 %	1,47 %	0,9 %	2,37 %

Source : EPFL

Le précédent rapport de la chambre avait recommandé à l'établissement de mettre en place un système de bonus/malus des frais de portage, associé à une durée effective de portage amputée ou prorogée par rapport aux prévisions inscrites dans la convention initiale, de façon à faire supporter aux collectivités bénéficiaires le coût réel du portage. Cette recommandation a été mise en œuvre lors de la modification du règlement d'intervention en 2015. L'article 4.4.2.2 consacré à la participation aux frais financiers prévoit en effet que « toute demande de prorogation de la durée de portage entraîne la suppression à partir de la date de fin de portage initialement envisagée, de la bonification des frais financiers de portage ».

Le nouveau règlement d'intervention en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022 supprime la facturation des frais financiers selon ce modèle théorique : ils seront désormais facturés en fonction des frais financiers réellement supportés par l'EPFL.

3.2.3.3. Le remboursement des taxes foncières

Les bénéficiaires de la convention de portage doivent également rembourser les taxes foncières payées par l'EPFL sur la durée de portage du bien.

3.2.4. Les modalités de paiement des frais de portage

Si le paiement des frais de portage s'effectuait annuellement jusqu'au 31 décembre 2013, deux modifications sont intervenues pour reporter leur paiement à la fin de l'opération de portage.

À compter du 1^{er} janvier 2014, les frais de gestion et les frais financiers n'ont plus fait l'objet d'un paiement annuel mais d'un paiement global, au jour de la revente du bien. À compter du 1^{er} janvier 2018, ce report *in fine* a également concerné le remboursement par la collectivité des taxes foncières payées par l'EPFL sur la totalité de la période de portage du bien³⁸.

Une provision, égale au montant des frais de portage dus par la commune, est retenue sur l'enveloppe de crédit de TSE dont dispose l'EPCI ou ladite commune. Elle apparaît dans le tableau de suivi de consommation de TSE, tenu pour chaque membre.

Le règlement d'intervention prévoit qu'un bilan, comportant le montant cumulé des frais de portage, payés ou différés au jour de la revente, est établi à chaque fin d'année et communiqué au bénéficiaire de la convention de portage.

³⁸ Les modalités de paiement sont différentes en cas de bail emphytéotique : la redevance annuelle versée au titre du bail constitue les frais de gestion dus et s'y substitue.

Le paiement des frais de portage reportés *in fine* est exigible à la date de cession du bien et réglé à l'EPFL dans les deux mois (sauf choix de décote totale du membre, cf. 3.3.1). L'EPFL indique que ce délai est respecté. Si une commune ou un EPCI ne payait pas ces frais à l'issue du portage, ces derniers seraient déduits de l'enveloppe potentielle d'acquisition dont dispose le membre. Ce dispositif n'est donc pas très incitatif au paiement. L'EPFL justifie sa mise en place par deux éléments :

- ne pas impacter les dépenses de fonctionnement des communes par la facturation annuelle de frais de gestion ;
- permettre aux membres de payer une TVA sur marge moins élevée, le prix de cession étant en effet diminué du montant des frais de portage.

Il a néanmoins un véritable effet sur la trésorerie de l'EPFL puisqu'il conduit à des avances au profit de ses membres.

3.3. Les mécanismes de financement

3.3.1. Le dispositif de décote

La mise en place de décotes est un outil de financement des EPF. Elle permet de promouvoir les projets d'aménagement urbain ou économique en minorant le coût du foncier. L'EPFL du Grand Toulouse a mis progressivement en place ce dispositif. Les décotes ne s'appliquent que pour le rachat du bien par la commune ou par un bailleur social.

Le dispositif de décote permet à l'EPFL de vendre un bien moins cher qu'il ne l'a acquis et de faciliter ainsi la réalisation d'opérations et indirectement la sortie de son stock. Il a également été mis en place à la suite du constat fait d'un risque de thésaurisation (accumulation de fiscalité, en l'occurrence de TSE). La décote permet ainsi à l'établissement de réorienter l'utilisation du retour sur TSE. Un nombre croissant de cessions à des communes, EPCI ou à leur tiers tels les bailleurs sociaux, font l'objet de décotes totales ou partielles.

La décote est appliquée au moment de la vente au libre choix du donneur d'ordre (EPCI ou commune) avec deux options possibles :

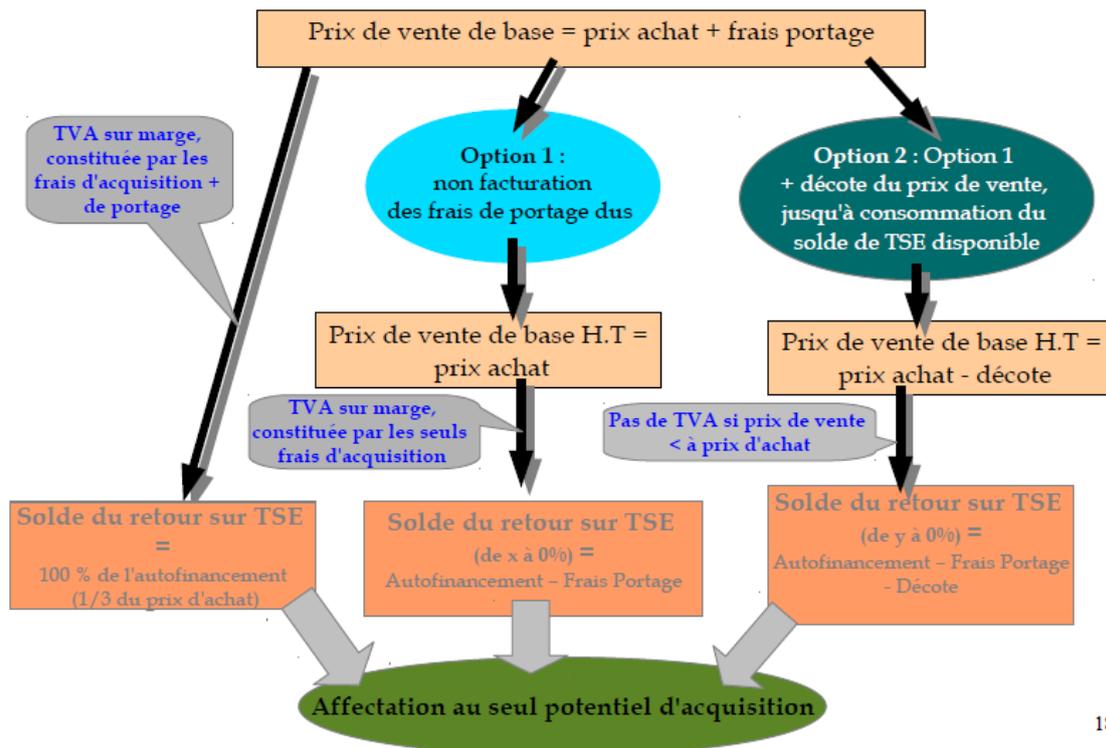
- une cession avec décote foncière égale aux frais de portage (soit un prix de cession égal au prix d'achat), possible depuis 2015 (décote partielle) ;
- une cession avec décote foncière égale à l'autofinancement (soit un prix de cession inférieur au prix d'achat), mise en place à compter de 2018 (décote totale).

Dans ce dernier cas, le tiers du montant de l'acquisition, correspondant à l'autofinancement (TSE), ne vient pas abonder l'enveloppe de portage du membre concerné³⁹.

Le membre peut également choisir de ne pas bénéficier de décote, soit une cession au prix de revient (prix d'achat + frais de portage dus).

³⁹ Dans le cas où l'acquéreur est un bailleur social, ce dernier peut également bénéficier d'une décote totale ; dans ce cas l'enveloppe de l'EPCI concerné est imputée par la décote.

schéma 1 : système des décotes



18

Source : EPFL, document de présentation du séminaire du 20 octobre 2017

Comme vu précédemment, le mécanisme de décote est intéressant et fait partie des outils classiques des EPFL. Néanmoins, dans le cas présent, les modalités mises en place semblent réductrices dans la mesure où elles reposent sur les arbitrages effectués par les donneurs d'ordre dans une logique de retour de TSE. Il serait plus ambitieux pour l'EPFL d'afficher une politique volontariste de minoration du coût du foncier pour chacun de ses membres, financée sur le budget global de l'établissement.

Le nouveau règlement d'intervention applicable depuis le 1^{er} janvier 2022 modifie le dispositif de décote. Désormais, l'application des minorations foncières est décidée par l'EPCI à partir d'un taux pouvant varier entre 0 et 100 %. Le montant des minorations pour les portages de l'EPCI ou des communes membres est imputé au crédit de TSE dont dispose l'EPCI.

Si ce nouveau dispositif permet de valoriser les projets structurants des EPCI, il ne promeut toujours pas une vision globale dans la mesure où chacun des EPCI membres gère à sa discrétion, et dans les limites de son enveloppe affectée de TSE, les minorations foncières à appliquer (cf. partie 7 sur le nouveau modèle économique).

3.3.2. L'utilisation des prélèvements au titre de la loi SRU

L'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit l'application de pénalités pour les communes qui ne respectent pas l'article 55 de la loi SRU, article qui fixe un taux minimum de logements sociaux pour certaines communes⁴⁰.

⁴⁰ Communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France) comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de 15 000 habitants. Elles doivent disposer d'un taux de 20 % de logements sociaux porté à 25 % par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (dite loi Duflot 1).

Depuis la loi du 18 janvier 2013 de mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de logement social⁴¹, ces pénalités sont affectées, par ordre de priorité :

- aux EPCI à fiscalité propre ayant la compétence programme local de l'habitat et exerçant la délégation des aides à la pierre ;
- à défaut à l'EPF, s'il en existe un sur le territoire ;
- à défaut à un fond d'aménagement urbain, institué dans chaque région.

L'EPFL du Grand Toulouse perçoit les reversements des prélèvements, uniquement pour le territoire de la communauté de communes de la Save au Touch qui ne dispose pas de la compétence programme local de l'habitat. Les pénalités ont concerné deux communes, La Salvétat Saint Gilles et Leguevin, pour un montant de 466 k€ entre 2015 et 2020.

Le règlement d'attribution prévoit que le montant du prélèvement SRU est affecté comme un crédit de TSE au bénéfice de la commune prélevée⁴². Il donne droit, au même titre que la TSE et suivant les mêmes règles, à un potentiel d'acquisition dédié au logement social.

L'objectif recherché par l'EPFL est de favoriser la construction de logements sociaux dans les communes carencées. Néanmoins, à ce jour, en dépit de la tenue de plusieurs réunions entre la commune, les services de l'État et l'EPFL, aucune des sommes perçues par l'EPFL au titre des pénalités SRU n'a été utilisée pour des acquisitions dédiées au logement social, ni sur la commune concernée, ni sur d'autres communes. Les pénalités ne constituent donc pas des recettes utiles. Selon l'EPFL, son intervention n'a pas été requise sur ce dossier ni par la commune ni par le préfet, qui, de surcroît, ne lui a pas délégué le droit de préemption. Ce dispositif est aussi révélateur de la dimension non intégrative de l'EPFL : l'utilisation de la recette issue de la pénalité est traitée comme une recette affectée exclusivement aux communes qui ont été pénalisées, quand bien même cette somme n'est pas utilisée depuis plusieurs années.

Enfin, aucun rapport sur l'utilisation des sommes reversées et sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées n'a été remis au préfet, contrairement aux dispositions de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

8. Élaborer, en vue de sa transmission au préfet, le rapport sur l'utilisation des sommes reversées et sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation. *Non mise en œuvre.*

L'EPFL s'est engagé, dans sa réponse, à transmettre chaque année ce rapport. La chambre en prend note.

⁴¹ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013.

⁴² Sauf si le crédit de TSE n'est établi que pour le seul EPCI.

3.4. La gestion des biens

3.4.1. Une activité de gestion immobilière en expansion

L'EPFL du Grand Toulouse assure la gestion immobilière des biens en portage. En 2019, l'EPFL avait 836 lots à gérer. Ce stock est en forte augmentation puisqu'il comptait 531 biens en 2015, soit une hausse de 57 % sur la période contrôlée.

Le bâti représente, au 31 décembre 2019, près de 86 % du stock total (718 lots contre 446 en 2015). Près de la moitié de ce bâti est occupé ou mis à disposition. Il s'agit principalement d'appartements (357 lots), de maisons (137 lots) et de locaux commerciaux ou d'entrepôts (121 lots).

D'après le rapport d'activité 2019 de l'établissement, le projet Grand Matabiau, qui comprend la majorité des nouveaux lots acquis entre 2018 et 2019, représente plus de 53 % du stock bâti.

tableau 14 : nature du stock au 31 décembre 2019

NATURE DU STOCK DE L'EPFL ARRÊTÉ AU 31/12/2019							
Type	Totaux	Bâti			Non Bâti		
		Occupés	Occupés MD	Vacants	Occupés	Occupés MD	Vacants
Logements	494	148	92	254			
Locaux commerciaux	121	51	19	51			
Autres	112	24	8	71	9		
Terrains	109				33	11	65
Totaux	836	223	119	376	42	11	65
Pourcentage	100,00	85,89			14,11		

Source : EPFL, rapport d'activité 2019

Les modalités de gestion des biens sont diverses. L'EPFL privilégie les mises à disposition aux communes et aux EPCI membres. Des conventions d'occupation précaire, des partenariats avec des associations, des baux précaires sont également conclus.

tableau 15 : modalités de gestion des biens

Modalités de gestion des biens	Nombre	%
Convention d'Occupation Précaire (COP)	108	15,51
Convention de Mise à Disposition (CMD)	124	17,82
Convention de Mise à Disposition à Venir (CMV)	5	0,72
Bail commercial	36	5,17
Bail d'habitation	59	8,48
Bail verbal	35	5,03
Bail panneau publicitaire	9	1,29
Bail rural	1	0,12
Bail civil	1	0,14
Viager	1	0,12
Titre d'occupation	0	0
Vacance bâti (+ Garage, Hangar, Park, PB, Bureau, couvent)	318	45,69
TOTAL	697	99,95

Source : EPFL, rapport d'activité 2019

Suivant une délibération du conseil d'administration de 2015, les biens mis à disposition des collectivités pour lesquelles ils sont portés le sont à titre gracieux. Les conventions de mise à disposition sont à titre onéreux dans le cas contraire. Les tarifs sont fixés par la délibération précitée. Les durées de mise à disposition sont, en général, calées sur celles du portage.

L'EPFL a mis en place des partenariats avec la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et la ville de Toulouse pour l'exploitation, durant leur portage, des fonciers agricoles appelés à être urbanisés à terme. Des conventions sont ainsi signées, chaque année, entre l'EPFL et les deux organismes pour la mise à disposition, l'entretien et l'exploitation des terres.

Bien qu'elles aient un objet identique, ces conventions donnent lieu à deux montages différents : si la SAFER verse une redevance annuelle à l'EPFL, la ville de Toulouse⁴³ facture, en revanche, une redevance à l'EPFL.

De surcroît, les tarifs appliqués sont hétérogènes :

- la redevance payée par la SAFER à l'EPFL s'est élevée à 6 900 € pour l'année 2019-2020 pour une mise à disposition de 99,32 hectares (ha), soit 69,47 €/ha ;
- les montants facturés par la régie agricole à l'EPFL ont diminué, passant de 96 930 € pour 107,5 ha en 2016 à 45 142 € pour 54,45 ha en 2020. Les montants appliqués à l'hectare sont donc respectivement de 901 €/ha et 829 €/ha soit un montant 12 à 13 fois supérieur à celui appliqué à la SAFER.

Il serait donc de bonne gestion pour l'EPFL d'engager une discussion avec la ville de Toulouse sur les conditions d'un partenariat plus équilibré.

⁴³ Par le biais de sa régie agricole.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

9. Revoir les termes de la convention conclue avec la ville de Toulouse pour la gestion de parcelles non bâties par sa régie agricole afin d'établir un partenariat équilibré. Non mise en œuvre.

Dans sa réponse, L'EPFL s'est engagé à distinguer, dans son partenariat avec la régie agricole, ce qui relève de l'exploitation des terres agricoles, qui devrait faire l'objet d'une mise en concurrence, de ce qui relève d'une prestation d'entretien des terres à très court terme.

3.4.2. Le coût de gestion immobilière

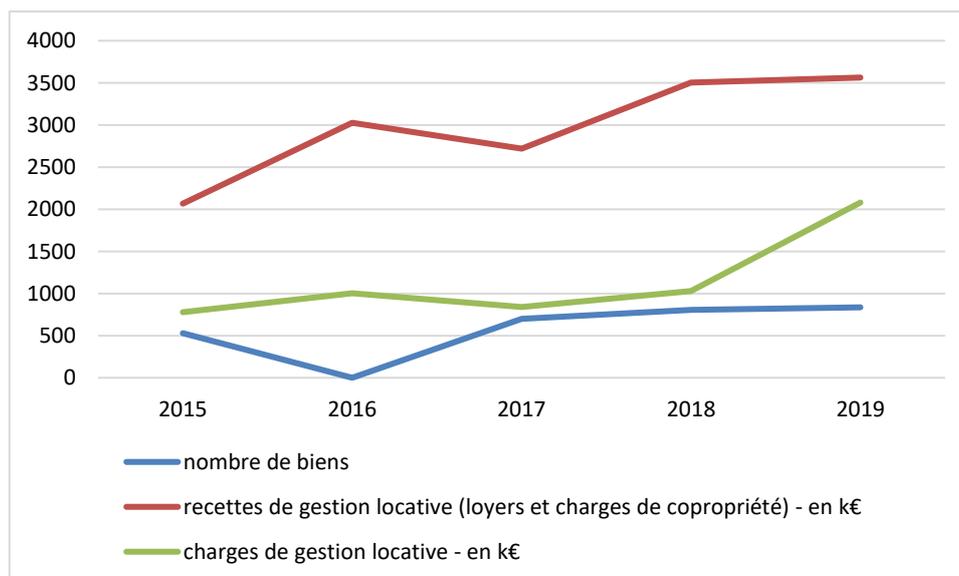
La forte évolution de l'activité de gestion locative de l'établissement se traduit par une hausse des recettes de gestion locative (+ 2 % en moyenne par an). Les charges de gestion locative augmentent néanmoins encore plus fortement puisque le poste a enregistré une hausse annuelle moyenne de 13 % entre 2015 et 2020.

tableau 16 : évolution de la gestion immobilière

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Nombre de biens	531	nc	698	806	836	859	10,1 %
Nombre de biens bâtis	446	nc	588	693	718	698	9,4 %
Recettes de gestion locative (loyers et charges de copropriété), en k€	2 067	3 025	2 719	3 505	3 563	2 297	2 %
Charges de gestion locative, en k€	779	1 001	839	1 029	2 080	1 640	13 %

Source : CRC à partir des rapports d'activité et des comptes administratifs

graphique 1 : évolution des indicateurs de la gestion immobilière



Source : CRC à partir des rapports d'activité et des comptes administratifs

La hausse des charges concerne plus particulièrement les dépenses de maintenance et d'entretien du stock, les dépenses de protection et de sécurisation des biens, liées notamment à la

mise en place de la télésurveillance et du gardiennage des biens, ainsi que les dépenses de démolition, à la suite du démarrage du projet TESO⁴⁴ - Grand Matabiau.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'action de l'établissement foncier a été pertinente et efficace pour les portages fonciers de court et moyen termes pour le compte de ses membres. Le territoire trouverait néanmoins intérêt à développer les portages de plus longue durée, dans une logique d'anticipation et de constitution de réserves foncières. L'établissement doit également veiller à une plus grande rigueur dans les signatures des conventions de portage et de leurs avenants, qui constituent au demeurant un cadre précis et clair et qui font l'objet d'un suivi détaillé.

Le mécanisme mis en place pour les minorations foncières constitue une autre illustration de la logique peu intégrative de l'établissement foncier : loin de faire l'objet d'une politique globale financée par le budget de l'établissement, les possibilités de décotes sont à la discrétion de chacun des membres et gérées dans le cadre de l'enveloppe territorialisée de TSE. Si la modification du règlement d'intervention à compter du 1^{er} janvier 2022 renforce le pilotage des EPCI dans les minorations foncières, ces dernières restent néanmoins liées au crédit de TSE affecté à chacun des membres.

Corollaire de la hausse du stock foncier, l'activité de gestion immobilière s'est fortement développée ces dernières années et son coût a par conséquent augmenté en raison des charges de maintenance et d'entretien des biens et de leur surveillance.

4. LA GESTION INTERNE

4.1. Les modalités d'organisation

4.1.1. Une mutualisation des moyens avec Toulouse Métropole

Depuis sa création, l'EPFL du Grand Toulouse s'appuie en partie sur les moyens humains et matériels mis à disposition par Toulouse Métropole. À cet effet, trois conventions ont été signées entre 2008 et 2021. La dernière, approuvée le 23 mars 2021 par le conseil d'administration de l'EPFL, remplace celle du 21 décembre 2012 qui avait fait l'objet de huit avenants entre 2013 et 2020.

En ce qui concerne les moyens humains, les avenants listent de manière précise par direction les postes et les quotités concernés par la mise à disposition. Ils contiennent également des annexes opérationnelles qui présentent de manière détaillée les missions que devront remplir les directions au profit de l'EPFL. À titre d'illustration, l'EPFL bénéficie d'un soutien de la direction des finances pour l'élaboration et l'exécution des budgets, la réalisation d'études prospectives, d'un soutien de la direction de la commande publique dans l'élaboration des marchés publics ou encore d'un soutien de la direction des opérations foncières au titre des opérations de préemption et d'expropriation.

⁴⁴ Toulouse EuroSudOuest.

Les moyens humains mis à disposition sur la période ont fortement diminué, passant de 2,32 équivalents temps plein (ETP) en 2014 à 0,11 ETP en 2020.

tableau 17 : ETP mis à disposition de l'EPFL par Toulouse Métropole

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombres agents mis à disposition	8	7	7	n.c	7	n.c	6
Moyens humains mis à disposition en ETP	2,32	0,91	0,53	n.c	0,24	n.c	0,11

Source : CRC, d'après les avenants aux conventions de mise à disposition

En ce qui concerne les moyens matériels, l'EPFL bénéficie de mises à disposition de plusieurs logiciels et des opérations de maintenance afférentes, de matériels informatiques, d'imprimantes/copieurs, de véhicules pour les déplacements.

La mise en œuvre de ces conventions fait l'objet d'un suivi régulier à la fois par le directeur de l'EPFL et par les services de Toulouse Métropole. Il est matérialisé par un tableau récapitulatif annexé à chaque avenant et qui permet de procéder à la régularisation des montants estimés en début d'année.

Le coût pour l'EPFL des mises à disposition ne représente plus que 3 % de ses frais de structure en 2020 contre 10 % en 2015. Cette situation s'explique par le recrutement direct de nouveaux experts, notamment en matière de gestion immobilière.

tableau 18 : coût de la mise à disposition de moyens humains et matériels par Toulouse Métropole (2015-2020)

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (prév)
Moyens humains	47 081	26 863	13 685	11 410	14 927	7 267	8 270
Moyens matériels	29 012	28 203	53 969	30 898	30 245	29 490	29 996
Total	76 093	55 066	67 655	42 309	45 173	36 757	38 266
Total/frais de structure	10 %	6 %	7 %	3 %	4 %	3 %	n.c

Source : CRC, à partir des conventions de mise à disposition

En dehors de ces mises à disposition, l'EPFL a bénéficié de plusieurs groupements de commandes avec Toulouse Métropole sur la période contrôlée (ouvrants automatiques, télésurveillance, travaux annexes aux chantiers de démolition, gestion de la dette, gardiennage, surveillance et sécurité). La métropole assure la coordination et le pilotage de la procédure.

La mutualisation avec les services ressources de Toulouse Métropole permet donc à l'EPFL du Grand Toulouse de bénéficier de l'expertise de l'EPCI et de rationaliser ses dépenses.

4.1.2. Les systèmes d'information et le contrôle interne

L'EPFL n'a pas engagé de démarche formalisée en matière de contrôle interne, afin de pouvoir faire face aux risques susceptibles de survenir dans le cadre de ses opérations de gestion.

L'établissement bénéficie d'un logiciel comptable mutualisé avec Toulouse Métropole et du logiciel métier Scribe pour la gestion de ses acquisitions, cessions et portages.

Selon les informations communiquées, ce dernier logiciel permet d'établir des bases de données accessibles à l'ensemble du personnel pour toutes les acquisitions, portages et cessions réalisés. En revanche, le traitement de ces données n'était pas automatisé au moment du contrôle de la chambre et nécessitait donc des retraitements sous Excel.

Les évolutions prévues de ce logiciel permettront une utilisation des bases de données pour la mise en place d'états analytiques. Les développements permettront notamment de calculer automatiquement les bilans de portage et les bilans de gestion de chacune des opérations portées par l'établissement et de générer les avenants de clôture. Ils permettront également d'élaborer les états de suivi du stock foncier et de la consommation des enveloppes de TSE pour chacun des membres.

Au regard des enjeux de suivi et du nombre relativement important d'opérations gérées par l'EPFL, le développement d'outils métiers adaptés paraît effectivement indispensable, dans un double objectif de professionnalisation des activités et de gain d'efficacité.

4.2. La gestion des ressources humaines

4.2.1. Le cadre général de la gestion du personnel

Conformément au statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) conféré aux EPFL par l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, le personnel de l'EPFL du Grand Toulouse relève des règles du droit privé, à l'exception du directeur de l'établissement qui a le statut de contractuel de droit public. En l'espèce, il n'est pas recruté directement par l'EPFL.

L'EPFL ne s'est pas rattaché à une convention collective. Ce choix n'est pas irrégulier car si le code du travail⁴⁵ précise que les EPIC relèvent du droit commun concernant l'application des accords collectifs, aucune convention collective ne couvre explicitement le champ spécifique d'intervention de l'établissement.

Par ailleurs, l'EPFL n'a pas adopté de règlement interne régissant les relations entre l'établissement et ses salariés (temps de travail, régime indemnitaire, avancements). Les principales mesures relatives à la gestion des salariés sont essentiellement fixées par des délibérations du conseil d'administration (revalorisation salariale annuelle, prime de résultat, compte épargne temps, rémunération indirecte, heures supplémentaires).

La chambre observe que les modalités d'organisation du temps de travail⁴⁶ et l'instauration d'une prime de treizième mois ont été fixées de manière irrégulière par des décisions unilatérales du directeur (cf. § 4.2.3 sur la politique salariale et 4.2.4 sur le temps de travail).

En termes de pilotage des moyens humains, la chambre a constaté une incohérence entre l'organisation mise en place au regard de l'organigramme et des fiches de poste, qui s'appuie sur des responsables hiérarchiques et sur les responsables des deux pôles métiers, et la pratique observée puisque le directeur met directement en œuvre l'intégralité des procédures de *management* (recrutement, évaluation des agents, validation des congés et des heures supplémentaires, revalorisations salariales) et exerce de fait la responsabilité hiérarchique sur l'ensemble des agents de la structure. L'établissement aurait intérêt à clarifier son organisation des ressources humaines.

⁴⁵ Article L. 2233-1.

⁴⁶ Six décisions sur l'organisation du temps de travail ont été prises entre 2015 et 2020.

4.2.2. Les effectifs et la masse salariale

En incluant le directeur, les effectifs de l'EPFL sont passés de huit à 11 salariés entre janvier 2015 et janvier 2021. Les créations de postes, qui concernent essentiellement la gestion immobilière et l'activité foncière, traduisent la montée en puissance de l'EPFL sur la période.

Le personnel de l'EPFL relève de plusieurs statuts : sept contrats à durée indéterminée (CDI) et trois contrats à durée déterminée (CDD). Parmi les CDI, un concerne un agent détaché de Toulouse Métropole en vertu de l'article 2 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986.

La masse salariale (hors mises à disposition) s'est élevée à 546 k€ en 2020 contre 453 k€ en 2015, soit une hausse de 3,2 % par an en moyenne sur la période. Cette hausse s'explique principalement par l'évolution des effectifs.

En prenant en compte le coût des mises à disposition de personnel par Toulouse Métropole, le coût total des moyens humains de l'EPFL a augmenté de 529 k€ à 677 k€ entre 2015 et 2020. Il représente 62 % des frais de structure⁴⁷ en 2020.

tableau 19 : évolution de la masse salariale entre 2015 et 2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation ann. moy.
Masse salariale (hors MAD)	453 305	441 786	453 793	498 489	522 130	546 445	3,2 %
Moyens humains mis à disposition par TM	47 080,97	26 863,01	13 685,09	11 410,32	14 927,35	12 731	- 19,6 %
MAD directeur	29 012,03	132 424,99	78 346,91	117 859,68	116 764,65	117 880	26,3 %
Masse salariale (y.c. MAD personnel)	529 398	601 074	545 825	627 759	653 822	677 056	4,2 %
Frais de structure	761 944	885 628	892 989	966 963	1 017 119	1 093 708	6,2 %
Masse salariale (y.c. MAD) / frais de structure	69,5 %	67,9 %	61,1 %	64,9 %	64,3 %	61,9 %	-

Source : EPFL, grands livres (MAD = mise à disposition)

4.2.3. La politique salariale

4.2.3.1. Les rémunérations principales

Le personnel de l'EPFL étant soumis aux règles de droit privé, la rémunération repose sur le principe de libre fixation du salaire encadré par les articles L. 3211-1 à L. 3263-1 du code du travail.

La chambre relève toutefois le manque de transparence dans la définition de la politique salariale, en l'absence de rattachement à une convention collective et de mise en place de règlement de gestion du personnel.

Ainsi, il n'existe aucun cadre salarial permettant de fixer un salaire de référence selon les différents postes, le niveau de diplôme et l'expérience des salariés. De surcroît, la chambre a constaté que certains salariés ont bénéficié d'une revalorisation salariale sur libre appréciation du

⁴⁷ Les frais de structure comprennent les charges à caractère général (011) et les charges de personnel (012).

directeur, au regard notamment de l'évolution de leurs missions, de leurs responsabilités, d'une implication spécifique dans l'activité de l'EPFL.

Il est donc nécessaire que le conseil d'administration valide un cadre de référence.

4.2.3.2. Les rémunérations accessoires

Le personnel bénéficie principalement de deux dispositifs, la prime de résultat et la prime de treizième mois.

La prime de résultat

Instaurée par délibération du conseil d'administration du 7 octobre 2016, cette prime vise à encourager la responsabilité et l'implication du personnel et s'adresse à l'ensemble des salariés.

Elle est attribuée sur la base d'une enveloppe progressive adoptée chaque année par le conseil d'administration puis répartie à raison de 25 % en fonction du temps de travail et de 75 % proportionnellement à la rémunération. Elle est ensuite allouée à chaque salarié, en tout ou partie, pour 25 % au regard de l'atteinte des objectifs collectifs, pour 25 % au regard de l'atteinte des objectifs par domaine, et pour 50 % au regard de l'atteinte des objectifs individuels.

Chaque année, une délibération de revalorisation de l'enveloppe consacrée à cette prime est prise par le conseil d'administration.

tableau 20 : évolution de l'enveloppe de la prime de résultat (2016-2020)

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Montant de la prime de résultat	12 000	12 325	14 777,6	15 760,31	15 456,75

Source : délibérations du conseil d'administration

En pratique, cette prime est répartie entre l'ensemble des salariés sur la base du montant maximum auquel chacun d'entre eux peut prétendre et ce sans modulation en fonction de l'évaluation des objectifs individuels.

La prime de treizième mois

Depuis 2013, les salariés de l'EPFL bénéficient d'une prime de treizième mois versée pour moitié en juin et pour moitié en novembre. Cette prime, instaurée par une note d'information du directeur du 4 novembre 2013, n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration contrairement à ce que prévoit l'annexe 1 de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales applicable aux EPFL⁴⁸.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

10. Adopter une délibération fixant le cadre des rémunérations principales et accessoires. *Non mise en œuvre.*

⁴⁸ Dont notamment : « 202. Rémunérations accessoires. 2021. Primes et indemnités : décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ».

L'ordonnateur a pris acte de la recommandation de la chambre tout en relevant la nécessité de conserver une certaine souplesse en matière de rémunération du personnel. Il a indiqué qu'une délibération du conseil d'administration fixerait le cadre de référence des rémunérations salariales et des primes accordées (prime de treizième mois notamment).

4.2.3.3. Les dispositifs de rémunération indirecte

Les salariés de l'EPFL du Grand Toulouse bénéficient de plusieurs dispositifs de rémunération indirecte dont le coût total s'est élevé à 26 057 € en 2020, soit un coût moyen de 2 606 € en moyenne par agent et par an :

- attribution depuis 2017 aux salariés de chèques déjeuner d'une valeur nominale de 8 €, avec une participation de l'employeur à hauteur de 50 % (15 016 € en 2020) ;
- adhésion depuis 2013 au comité des œuvres sociales sportives et culturelles des agents de la ville de Toulouse et assimilés (COSAT) au travers du versement d'une subvention annuelle à hauteur de 1,59 % des rémunérations brutes (6 133 € en 2020) ;
- participation de l'employeur aux cotisations prévoyance (7 182 € en 2020) et complémentaire santé à hauteur de 80 % (4 908 € en 2020).

Ces dispositifs, qui ont été adoptés par des délibérations du conseil d'administration, n'appellent pas d'observation.

4.2.4. Le temps de travail

4.2.4.1. Un non-respect du cadre légal

En vertu de l'article L. 3311-1 du code du travail, les EPIC sont assujettis aux dispositions dudit code en matière de durée du travail, repos et congés.

Le cadre légal détermine une durée annuelle du travail de 1 607 heures, auxquelles peuvent s'ajouter au maximum 220 heures supplémentaires. Ces dernières doivent faire l'objet d'une rémunération majorée au minimum de 25 %, un montant plus favorable pouvant être fixé par un accord collectif.

Au sein de l'EPFL, l'organisation du temps de travail est fixée par décision unilatérale du directeur, alors que ce dernier ne bénéficie d'aucune délégation de la part du conseil d'administration. Depuis 2015, six modifications sont intervenues sur l'organisation du temps de travail, la dernière décision ayant pris effet le 1^{er} août 2020. Le conseil d'administration a néanmoins bénéficié d'une présentation de l'organisation du travail lors de sa réunion du 7 octobre 2016, à travers une note d'information.

Les horaires de travail de l'établissement sont organisés sur un cycle de deux semaines, sur la base d'un aménagement « 36h - 34h », à raison de 70 heures travaillées sur deux semaines, réparties ainsi :

- semaine à 36 heures : 7h30 travaillés/j sur 4 jours et 6h le 5^{ème} jour,
- semaine à 34 heures : 7h30 travaillés/j sur 4 jours et 4h le 5^{ème} jour.

Le nombre de jours de congés est fixé à 31 jours par an, y compris la journée nationale de solidarité (ex lundi de Pentecôte, non férié), ce qui correspond à six semaines pour un temps plein, à prendre du 1^{er} juin au 31 mai.

La durée annuelle du travail est donc de 1 562 heures, inférieure aux 1 607 heures règlementaires.

tableau 21 : temps de travail en 2020 au sein de l'EPFL

	Base légale (régime 37h30)	Organisme (régime 37h30)
Années (jours)	365	365
- samedis et dimanches	104	104
- jours fériés déductibles	8	8
- jours de congés annuels (hors fractionnement)	25	31
- jours RTT	15	0
- jours de congés exceptionnels (« ponts »)	0	0
Nb jours travaillés effectifs	213	222
Durée hebdomadaire	37,5	35
Durée journalière (5 jours ouvrés)	7,5	7
Durée annuelle hors JS avant arrondi	1 597,5	1 554
Durée annuelle hors JS après arrondi	1 600	1555
+ journée de solidarité (heures)	7	7
Temps de travail annuel	1 607	1 562

Source : CRC, à partir des éléments communiqués par l'EPFL

Cependant, la chambre relève qu'une délibération prise le 30 juin 2021 prévoit le passage aux 1 607 heures à compter du 1^{er} janvier 2022. L'organisation du temps de travail, qui a fait l'objet d'un premier référendum non abouti durant l'été 2021 faute de l'accord de la majorité des deux tiers des salariés, devait être de nouveau soumise au personnel fin novembre 2021⁴⁹.

4.2.4.2. Les heures supplémentaires

Le principe de rémunération des heures supplémentaires est fixé par une délibération du conseil d'administration de 2013, alors que les modalités de déclaration, de paiement et de récupération sont prévues dans la dernière version de la décision unilatérale du directeur sur l'organisation du temps de travail.

Cette décision prévoit notamment que le salarié dépose à la direction, le dernier jour de chaque mois, une déclaration des heures de travail effectuées dans le mois. Cette déclaration, contresignée par le directeur et accompagnée de l'autorisation préalable du directeur, déclenche la demande de paiement ou la récupération des heures supplémentaires. Le paiement des heures supplémentaires est conforme au barème légal en vigueur, soit 25 % pour les huit premières heures supplémentaires travaillées dans le même cycle (en l'espèce de la 70^{ème} à la 78^{ème} heure) et 50 % pour les heures suivantes.

Au regard des éléments communiqués par l'ordonnateur, la chambre relève une forte augmentation des heures supplémentaires sur la période 2018-2020 avec une moyenne de 210 heures supplémentaires par an, soit 21 heures supplémentaires en moyenne par agent et par an, ce

⁴⁹ Deux régimes seront laissés au choix des salariés : l'aménagement actuel sur 70 heures ou une annualisation du temps de travail, avec 18 jours de RTT pour 1 744,4 heures travaillées.

qui représente près de la moitié du temps de travail non réalisé dans le cadre de la durée annuelle du temps de travail. Cependant, dans les faits, près de la moitié des heures supplémentaires réalisées sur cette période (311 heures) l'ont été par un seul salarié.

Par ailleurs, la chambre observe que le plafond que s'est fixé l'établissement, s'agissant du montant annuel des heures supplémentaires susceptibles d'être rémunérées, n'est pas toujours respecté. La délibération du conseil d'administration et la décision du directeur prévoient que « le montant annuel des heures supplémentaires autorisées et rémunérées ne pourra excéder le montant de la rémunération d'un mois de salaire ». Or il a été constaté que ce plafond a été dépassé en 2019 par le salarié précité, qui a réalisé 135 heures supplémentaires pour un montant total rémunéré de 4 158 €, soit un montant supérieur à celui de sa rémunération mensuelle moyenne de 3 700 €.

Il revient donc à l'EPFL de veiller, notamment en fin d'exercice, au respect des règles qu'il s'est fixé s'agissant du paiement des heures supplémentaires.

4.2.4.3. Le compte épargne temps

Le bénéfice d'un compte épargne temps (CET) aux salariés de l'EPFL a été instauré par une délibération du conseil d'administration du 2 mars 2017 et conformément aux articles L. 3151-1 à L. 3153-2 du code du travail.

Le CET est plafonné à 30 jours et peut être alimenté dans la limite de six jours par an. La délibération prévoit l'ensemble des modalités relatives à la prise de jours de CET par les salariés. Elle ne prévoit pas la possibilité d'une indemnisation de ces jours, hormis sur demande expresse du salarié lors de la rupture du contrat de travail.

Le nombre de jours déposés par les salariés sur le CET fait l'objet d'un suivi par le service en charge de la paye. Chaque salarié est informé oralement, début juin, du nombre de jours dont il dispose.

4.2.5. La formation des salariés

Eu égard à la technicité des métiers, notamment en matière de gestion immobilière et foncière et de comptabilité, l'EPFL du Grand Toulouse gagnerait à renforcer la formation de ses agents. En effet, selon les éléments communiqués par l'établissement, chaque salarié n'a bénéficié en moyenne que de 0,7 jour de formation sur l'ensemble de la période. De surcroît, près de la moitié des formations ne concernaient pas le cœur de métier de l'EPFL.

tableau 22 : nombre de jours de formation moyen par agent et par année

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Jours de formation	3	8	22,5	4,5	2,5	2	42,5
<i>Dont formation métier</i>	3	8	3	4,5	2,5	2	23
<i>Dont formation autres (libre office, secourisme, etc.)</i>	0	0	19,5	0	0	0	19,5

Source : CRC, d'après les éléments communiqués par l'EPFL

4.2.6. Les frais de mission et de déplacement

Les frais de déplacement se sont élevés à 14 434 € sur l'ensemble de la période contrôlée, pour un total de 68 déplacements.

Aucun document interne ne prévoit les modalités de prise en charge des frais de restauration et d'hébergement engagés. Si l'établissement n'est pas soumis aux dispositions des décrets fixant les forfaits de remboursement des frais de mission pour les agents de la fonction publique, il est cependant de bonne gestion de prévoir un plafond maximal de frais susceptibles d'être engagés pour l'hébergement, ainsi que les règles applicables en matière de déplacement (mode de transport, classe tarifaire).

4.3. La commande publique

4.3.1. L'organisation et le pilotage de la commande publique

L'EPFL du Grand Toulouse est un pouvoir adjudicateur au sens de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.

En vertu de l'article 14 des statuts, le directeur est autorisé à passer des contrats et signer tous les actes pris au nom de l'établissement. Cette autorisation est rappelée dans la délibération du conseil d'administration relative aux pouvoirs du directeur.

Entre 2015 et 2020, l'EPFL du Grand Toulouse a conclu 37 marchés et exécuté un montant total de 4,9 M€. Ces derniers ont tous relevé, en raison de leur montant, de la procédure adaptée.

tableau 23 : nombre et volume financier des marchés passés et exécutés au cours de la période 2015-2020

Marchés		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Fournitures et services	Nombre de marchés passés	1	6	4	3	5	3	22
	Montant exécuté (€)	8 400	124 067	717 560	513 491	785 993	909 554	3 059 065
Travaux	Nombre de marchés passés	0	2	5	2	3	3	15
	Montant exécuté (€)	115 140	78 587	136 134	355 337	259 422	933 292	1 877 912
Total	Nombre de marchés passés	1	8	9	5	8	6	37
	Montant exécuté (€)	123 540	202 654	853 694	868 828	1 045 415	1 842 846	4 936 978

Source : CRC, d'après les données de l'EPFL et les grands livres

L'EPFL s'est doté d'un guide de la commande publique dont la dernière version a été adoptée par le conseil d'administration le 29 mai 2015 ainsi que d'une fiche de procédure relative au traitement des factures et au paiement des dépenses. La chambre observe cependant que ces documents n'ont pas fait l'objet d'actualisation à la suite de la réforme de la commande publique entrée en vigueur au 1^{er} avril 2019.

Le pilotage de la commande publique est assuré par le directeur qui veille notamment à la mise en place de la correcte procédure. Chaque service doit identifier et définir les besoins et assurer la rédaction des pièces relatives aux marchés à passer. La gestion administrative (vérification du dossier de consultation des entreprises, publicité, mise en ligne des documents, passation, notification d'attribution et de rejet, etc.) est assurée par le pôle ressources, alors que

l'exécution des marchés est suivie conjointement par le service technique et le gestionnaire administratif.

4.3.2. La passation des marchés

L'EPFL publie ses marchés au-delà du seuil de 25 000 € et réunit la commission d'appel d'offres pour toute attribution de marché supérieur à ce seuil. Il n'a pas pris en compte le relèvement des seuils à 40 000 € à compter de 2019 et continue donc à appliquer les anciens seuils, plus restrictifs.

Les mesures de publicité sont effectuées électroniquement sur la plateforme de la Métropole de Toulouse (AWF).

La chambre a contrôlé un échantillon représentatif de 16 % des marchés, pour un montant total d'exécution de près de 1,5 M€, soit 30 % du montant des marchés⁵⁰. Les marchés contrôlés ont tous donné lieu à une analyse des offres avec application des critères et des pondérations indiqués dans les règlements de consultation. Le rejet des offres non retenues a été notifié dans les délais réglementaires et justifié sur la base de ces analyses.

La chambre a vérifié les justifications apportées par l'établissement concernant les marchés déclarés infructueux, qui n'appellent pas d'observation.

4.3.3. L'exécution des marchés publics

La chambre n'a pas relevé de dysfonctionnement s'agissant de l'exécution des marchés publics par l'EPFL. De manière générale, les délais d'exécution et le montant des marchés sont respectés et les opérations comptables se réfèrent correctement à un numéro de marché, ce qui permet un suivi aisé de la situation financière des marchés dans leur ensemble.

Par ailleurs, la chambre a contrôlé les décomptes généraux définitifs produits à la fin de chaque marché de travaux. Ces derniers n'appellent pas d'observation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis sa création, l'EPFL du Grand Toulouse s'est appuyé sur les ressources humaines et techniques de la communauté urbaine du Grand Toulouse, puis de Toulouse Métropole, permettant ainsi une mutualisation efficace des moyens.

Ce niveau de mutualisation a sensiblement diminué sur la période contrôlée, concomitamment à la structuration et à la professionnalisation de l'établissement : ses effectifs se sont étoffés et les compétences métier ont été renforcées. Cette évolution est cohérente avec la montée en puissance de l'EPFL.

Le développement futur de l'établissement, notamment son accréditation en organisme de foncier solidaire, suppose néanmoins une meilleure structuration de son organisation et de ses

⁵⁰ Voir annexe 3.

ressources humaines : clarification de l'organigramme et des responsabilités des encadrants, redéfinition du cadre de la politique salariale, effort accru de formation des salariés.

5. LA FIABILITÉ DES COMPTES

5.1. Le cadre budgétaire, comptable et fiscal applicable

Conformément aux articles 54 et 55 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les EPFL sont régis par l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux. Plus spécifiquement, le plan comptable M44 est dédié aux EPFL. Il prévoit notamment des comptes propres pour les différentes phases des opérations de portage foncier. En effet, la gestion comptable des opérations de portage des EPFL relève normalement d'une comptabilité de stock.

Les EPFL sont assujettis à la TVA pour l'ensemble de leurs activités. Cette position a été définitivement entérinée par une réponse du ministère de l'économie et des finances⁵¹. Conformément à cette position, l'EPFL du Grand Toulouse a décidé de soumettre à la TVA l'ensemble de ses activités depuis le 1^{er} janvier 2015.

5.2. La qualité de l'information budgétaire et financière

5.2.1. La présentation et la communication des documents budgétaires

Le calendrier budgétaire suit un rythme régulier, avec adoption du budget primitif en décembre, du compte administratif en juin et du budget supplémentaire en octobre. Entre 2015 et 2020, l'EPFL a adopté deux décisions modificatives : la première, en décembre 2015, afin d'intégrer les charges et les recettes afférentes à l'élargissement du périmètre et la seconde, en mars 2017, afin de permettre un ajustement d'un excédent de crédit de TVA sur l'exercice 2016.

Si l'établissement n'est pas soumis à l'obligation d'un débat d'orientation budgétaire, l'ensemble des documents budgétaires, hormis les décisions modificatives, ont tout de même fait l'objet d'une présentation au conseil d'administration avant adoption. La chambre relève toutefois que la teneur des informations communiquées, notamment lors de la présentation du budget primitif, s'est fortement réduite depuis 2016, passant d'une présentation en dix diapositives en 2016 à une présentation en trois ou quatre diapositives en 2019 et en 2020. Ainsi, la situation de l'endettement n'est plus présentée au conseil depuis 2016.

Par ailleurs, si les documents présentés permettent aux élus d'apprécier l'évolution des différents postes de dépenses et de recettes par rapport aux années précédentes, ils ne leur permettent cependant pas d'avoir une vision prospective en lien avec le programme pluriannuel d'intervention foncière, ni de bénéficier d'une approche comparée avec les autres EPFL.

En ce qui concerne la présentation des comptes administratifs, la chambre constate que l'EPFL fait apparaître à tort des montants de restes à réaliser égaux à la différence entre les crédits ouverts et les mandats émis. Aussi, ces montants, qui ne sont jamais repris au budget primitif suivant, devraient plutôt apparaître dans la colonne « crédits annulés » dans la mesure où ils

⁵¹ Réponse à la question écrite n° 00777 / Journal Officiel du Sénat du 17/01/2013, p.164.

faussent la présentation du résultat cumulé au sein des comptes administratifs. Bien que ce défaut de présentation n'ait pas d'incidence sur le résultat effectivement repris lors du budget suivant, la chambre souligne que le compte administratif ainsi adopté est erroné.

Enfin, en l'absence de site internet propre à l'EPFL, les documents budgétaires et les comptes rendus du conseil d'administration ne sont pas accessibles au grand public.

5.2.2. La qualité de la prévision budgétaire

Le taux d'exécution des crédits se définit comme le rapport entre le montant des émissions budgétaires et le montant des crédits votés. Les restes à réaliser sont intégrés, dans la mesure où ils constituent une composante du résultat.

Hormis pour les recettes d'exploitation, composées en grande partie de la TSE, les taux de réalisation de l'EPFL du Grand Toulouse sont médiocres avec des écarts souvent très importants entre la prévision et la réalisation budgétaire. Ainsi, le taux de réalisation des dépenses réelles d'exploitation varie de 26 % à 81 % entre 2015 et 2020 et celui des dépenses réelles d'investissement se situe entre 9 % et 47 % sur la même période.

tableau 24 : taux de réalisation de l'EPFL (2015-2020)

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions et réalisations budgétaires pour les dépenses réelles d'exploitation						
Prévision	58 919 258	65 854 295	53 848 839	50 453 576	49 230 984	60 692 901
Réalisation	15 594 482	47 979 075	32 976 165	40 631 886	29 049 362	35 007 491
Écart	43 324 776	17 875 220	20 872 674	9 821 690	20 181 622	25 685 410
En %	26 %	73 %	61 %	81 %	59 %	58 %
Prévisions et réalisations budgétaires au compte 60121 « coût d'achat foncier »						
Prévision	52 115 000	57 927 000	40 810 000	41 372 416	39 898 974	42 671 879
Réalisation	10 935 963	43 342 463	23 478 967	34 210 379	21 940 251	22 942 010
Écart	41 179 037	14 584 537	17 331 033	7 162 037	17 958 723	19 729 869
En %	21 %	75 %	58 %	83 %	55 %	54 %
Prévisions et réalisations budgétaires pour les recettes réelles d'exploitation						
Prévision	26 352 800	29 247 360	30 454 228	35 007 510	27 178 868	36 904 646
Réalisation	23 687 592	30 061 605	30 614 894	34 774 356	27 806 539	35 939 674
Écart	2 665 208	- 814 245	- 160 666	233 154	- 627 671	964 972
En %	90 %	103 %	101 %	99 %	102 %	97 %
Prévisions et réalisations budgétaires au chapitre 70 « ventes de produits fabriqués, prestations de services »						
Prévision	9 310 000	9 286 601	9 816 348	13 643 270	5 602 251	16 583 036
Réalisation	6 031 960	8 872 369	9 904 107	13 074 533	5 733 771	15 589 455
Écart	3 278 040	414 232	- 87 759	568 737	- 131 520	993 581
En %	65 %	96 %	101 %	96 %	102 %	94 %
Prévisions et réalisations budgétaires pour les dépenses réelles d'investissement						
Prévision	19 149 000	16 227 650	15 664 800	16 431 300	18 796 800	10 448 500
Réalisation	3 094 207	2 038 411	1 554 242	6 020 308	8 787 207	947 864
Écart	16 054 793	14 189 239	14 110 558	10 410 992	10 009 593	9 500 636
En %	16 %	13 %	10 %	37 %	47 %	9 %

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévisions et réalisations budgétaires pour les recettes réelles d'investissement						
Prévision	62 373 387	40 389 127	58 690 350	33 555 534	51 585 354	44 405 352
Réalisation	19 114 833	16 055 917	32 912 950	18 814 993	26 031 381	15 272 810
Écart	43 258 554	24 333 210	25 777 400	14 740 541	25 553 973	29 132 542
En %	31 %	40 %	56 %	56 %	50 %	34 %

Source : CRC, à partir des comptes administratifs

Cette situation s'explique par le fait que l'EPFL ne considère pas le budget comme un document prévisionnel mais comme le reflet de sa capacité théorique maximale, basée sur son PPIF, à financer un certain nombre d'acquisitions et à percevoir un certain niveau de recettes.

Ainsi, les acquisitions font l'objet d'inscriptions budgétaires surévaluées en raison principalement d'une programmation trop ambitieuse et du modèle économique théorique retenu, visant à fixer chaque année dans le budget primitif le montant maximal d'acquisitions à hauteur de trois fois le montant de la TSE.

La chambre rappelle que le budget est l'acte par lequel l'assemblée délibérante autorise l'engagement des dépenses et le prélèvement des recettes et que ces dernières doivent être évaluées de manière sincère. Plus particulièrement, au cours du cycle budgétaire annuel, une décision modificative devrait être utilisée pour ajuster le montant des ouvertures de crédits à l'exécution réellement constatée au cours de l'exercice.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

11. Respecter le principe de sincérité budgétaire défini par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales lors de l'adoption des budgets par l'assemblée délibérante. *Non mise en œuvre.*

L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse, qu'il recourrait désormais aux décisions modificatives afin d'améliorer la sincérité budgétaire.

5.2.3. La comptabilité d'engagement

L'EPFL du Grand Toulouse ne tient pas de comptabilité d'engagement en dépenses et en recettes, alors qu'il s'agit d'une obligation fixée par l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, rappelée par l'instruction comptable M44.

Il s'agit d'un manquement majeur aux principes fondamentaux du droit budgétaire, qui exige que la disponibilité des crédits soit assurée lors de chaque engagement juridique de l'établissement (acte d'acquisitions et de cessions, compromis ou promesses de vente notamment).

La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice n'est pas mise en œuvre hormis pour les intérêts courus non échus des emprunts.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

12. Mettre en place une comptabilisation d'engagement en dépenses et en recettes conformément à l'instruction comptable M44. *Non mise en œuvre.*

L'ordonnateur s'est engagé, dans sa réponse, à mettre en place une comptabilité d'engagement.

5.2.4. L'affectation du résultat

Hormis pour l'exercice 2016, où la section d'investissement a dégagé un excédent, l'EPFL du Grand Toulouse a affecté systématiquement l'intégralité de son résultat global d'exploitation à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement (1068).

tableau 25 : affectation des résultats de l'EPFL entre 2014 et 2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Résultat global d'exploitation	13 072 036	28 886 594	10 765 425	15 995 424	15 223 351
BFSI	373 422	- 19 630 939	- 1 678 168	- 10 736 438	- 10 168 597
Affectation du résultat en n+1					
1068	-	28 886 594	10 765 425	15 995 424	15 223 351
Excédent d'exploitation (R002)	13 072 036	-	-	-	-
Déficit d'investissement (D001)	-	- 19 630 939	- 1 678 168	- 10 736 438	- 10 168 597
Excédent d'investissement (R001)	373 422	-	-	-	-

Source : CRC, à partir des comptes administratifs et des délibérations d'affectation du résultat

5.3. La fiabilité des opérations comptables

5.3.1. L'organisation financière et comptable

Au 1^{er} janvier 2021, le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire sont assurés par la responsable de la cellule finances-comptabilité. Cette dernière est assistée par un aide comptable.

Le cadre de la gestion financière est satisfaisant. La chambre a pu avoir accès à un certain nombre de fiches de procédure relativement bien détaillées s'agissant des opérations les plus complexes. L'EPFL gagnerait, cependant, en lisibilité en regroupant l'ensemble de ces documents dans un document unique, sous forme, par exemple, de guide de procédures.

5.3.2. La comptabilité des stocks

5.3.2.1. Une intégration incorrecte des opérations de portage foncier au bilan de l'établissement

Les biens en portage doivent être considérés comptablement à la fois :

- comme une dette de l'EPFL vis-à-vis de la collectivité (compte 1687), à laquelle la propriété du bien doit revenir au terme du portage ;
- comme une créance de l'EPFL sur la collectivité (compte 2763), qui est engagée par la convention de portage à rembourser le prix d'acquisition.

Les remboursements en annuités de la valeur d'acquisition du bien versés par la collectivité viennent en déduction du prix de rachat final du bien.

Le détail des écritures de portage d'un bien par les EPFL est présenté en annexe 4.

En l'espèce, l'EPFL du Grand Toulouse n'utilise pas les comptes 2763 et 1683. Ainsi, lors des acquisitions de biens, aucune écriture d'ordre au chapitre 041 n'est constatée.

Une telle pratique, qui n'est pas conforme à l'instruction budgétaire et comptable M44, fausse le bilan de l'établissement qui ne donne pas une image fidèle des stocks détenus au profit de ses collectivités membres.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

13. Se conformer à l'instruction M44 s'agissant de l'intégration au bilan de l'établissement des opérations de portage. *Non mise en œuvre.*

L'EPFL s'est engagé, dans sa réponse, à mettre en œuvre la recommandation et a indiqué qu'il procéderait aux régularisations comptables requises sur une durée de 12 à 18 mois.

5.3.2.2. Un suivi comptable des opérations de portage foncier assuré

Chaque année, une écriture d'ordre au chapitre 042 « opérations d'ordre de transfert entre sections » en section d'exploitation et au chapitre 040 « opérations d'ordre entre sections » permet, d'une part, la reprise de la valeur d'entrée du stock porté et, d'autre part, de constater la valeur du stock porté en fin d'exercice. Cette dernière est égale à la valeur d'entrée du stock repris auquel s'ajoute la différence entre les achats et les ventes ayant eu lieu sur l'exercice. Cette écriture permet de faire supporter la variation du stock sur la section d'investissement. Ainsi, la valeur de sortie du stock portée en N doit être égale à la valeur d'entrée du stock en N+1.

Le précédent rapport de la chambre soulignait les écarts parfois importants⁵² entre le stock final et le stock initial, ainsi que ceux existant entre le compte administratif et le compte de gestion. Il avait été recommandé à l'EPFL de mieux valoriser ses stocks.

Les écarts sont très faibles sur la période contrôlée et ne portent que sur les exercices 2018 et 2019. En outre, ces écarts, qui reposaient d'après l'ordonnateur sur un manque de budgétisation des crédits, ont été régularisés sur l'exercice 2020. La chambre considère donc que la recommandation précédente a été pleinement mise en œuvre.

tableau 26 : évolution de la comptabilisation des stocks entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stock année N-1	115 700 009	120 651 583	154 676 089	168 083 096	189 940 261	206 619 405
Stock N-1 + recettes cpte de stock année N	123 972 519	131 935 385	167 218 160	183 337 286	198 806 272	223 696 493
Recettes comptes de stock	8 272 511	11 283 802	12 542 071	15 254 190	8 866 011	17 077 088
Recettes grands livres	8 272 511	11 283 802	12 542 071	15 491 663	9 081 783	16 620 259
Écart entre les recettes stock et grands livres	-	-	-	237 473	215 772	- 456 829
Stock N-1 + dépenses cpte de stock année N	128 924 094	165 959 892	180 625 166	205 194 451	215 485 416	233 393 371
Dépenses comptes de stock	13 224 085	45 308 309	25 949 077	37 111 356	25 545 155	26 773 966
Dépenses grands livres	13 224 085	45 308 309	25 949 077	37 111 356	25 545 155	26 773 966
Stock année N	120 651 583	154 676 089	168 083 096	189 940 261	206 619 405	216 316 283

Source : CRC, à partir des comptes de gestion, comptes administratifs et grands livres de l'EPFL

⁵² De l'ordre de plusieurs M€ sur certains exercices.

5.3.2.3. Une tenue satisfaisante de l'état des stocks

Le dernier rapport de la chambre avait relevé que l'EPFL ne connaissait pas l'exacte évaluation de ses stocks et avait recommandé à l'établissement d'établir en fin d'exercice un état des stocks exhaustif.

L'EPFL a pleinement mis en œuvre cette recommandation en engageant des travaux importants de fiabilisation de son état de stock et en produisant un état très détaillé recensant pour chaque opération de portage l'ensemble des informations relatives notamment à la date d'entrée du bien, sa localisation, son prix d'acquisition avec ses frais annexes, les travaux en augmentant la valeur, la base de calcul des frais de portage, sa date de sortie le cas échéant.

5.3.3. Les provisions

Au cours de la période sous revue, l'établissement n'a pas passé de dotations pour risques et charges ou de dotations réglementées. Il a indiqué ne pas avoir de contentieux en cours.

5.3.4. La régie de recettes pour la gestion locative

Afin d'améliorer le suivi des règlements de loyers, l'établissement a institué, en juin 2016, une régie de recettes prolongée chargée d'encaisser les loyers, les provisions de charges ainsi que les cautions liées à la gestion locative. Les montants recouverts par la régie s'élèvent, en moyenne, à près de 2 M€ par an sur la période contrôlée, soit près de 70 % des loyers appelés.

La chambre a opéré un contrôle des pièces relatives au fonctionnement de la régie. Ce dernier, majoritairement automatisé⁵³, fait l'objet d'un suivi rigoureux et conforme à la réglementation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le cadre de la gestion comptable et financière de l'EPFL du Grand Toulouse est globalement satisfaisant, et la régie de recettes pour la gestion locative fait l'objet d'un suivi rigoureux et conforme à la réglementation.

Conséquence du modèle économique retenu par l'établissement, la qualité de l'information budgétaire et financière et de la prévision budgétaire est, en revanche, insuffisante : l'établissement foncier ne respecte ainsi pas le principe de sincérité budgétaire au sens du code général des collectivités territoriales. Il doit, en outre, remédier à l'absence de comptabilité d'engagement qui constitue un manquement majeur aux principes fondamentaux du droit budgétaire.

Enfin, si un effort important a été réalisé, à la suite du dernier rapport de la chambre, en matière de suivi des stocks, l'établissement doit veiller à comptabiliser ses opérations de portage conformément à l'instruction comptable, condition indispensable à la production d'un bilan sincère.

⁵³ La régie ne recouvre pas de montant en numéraire et utilise depuis 2018 le logiciel SAGA mutualisé avec Toulouse Métropole.

L'EPFL a indiqué, dans sa réponse, s'engager, à compter de 2022, dans un processus d'amélioration de sa gestion budgétaire et comptable.

6. LA SITUATION FINANCIÈRE

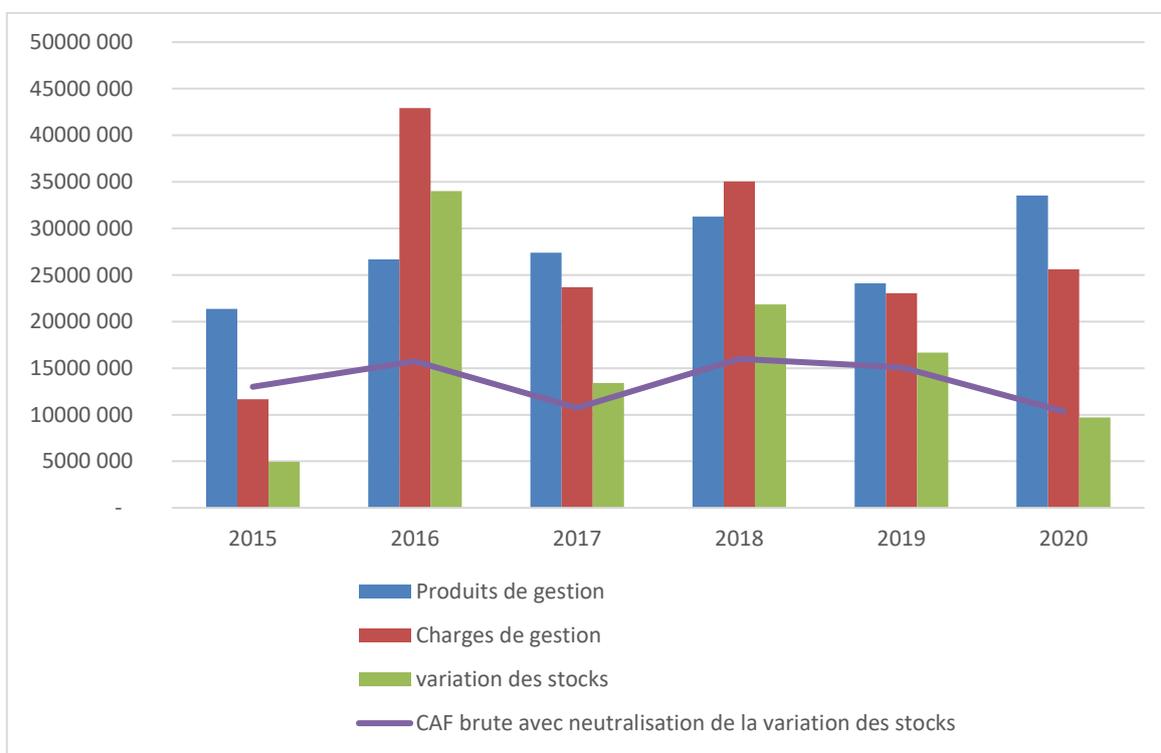
6.1. L'autofinancement

6.1.1. L'évolution de l'autofinancement

Les données de l'analyse financière sont issues des grands livres de l'établissement. La chambre a fait le choix de neutraliser la variation des stocks dans la présentation de la capacité d'autofinancement (CAF) brute afin de rendre plus lisible l'autofinancement de l'EPFL. En effet, dans la mesure où le cadre budgétaire et comptable des EPFL fait, *in fine*, peser le financement de la variation annuelle des stocks sur la section d'investissement⁵⁴, le montant annuel de la variation des stocks a été déduit de l'épargne brute. Ce dernier représente une dépense à financer par les ressources propres à la section d'investissement.

La CAF brute de l'EPFL du Grand Toulouse est restée globalement stable sur la période, autour de 15 M€, à l'exception des années 2017 et 2020 où elle diminue à hauteur de 10 M€.

graphique 2 : évolution de l'autofinancement, en euros



Source : CRC

La forte diminution de la CAF brute sur les exercices 2017 et 2020 s'explique par un niveau important de dépenses exceptionnelles sur ces deux exercices. En 2017, l'établissement a dû régulariser un montant de TVA déductible pour 4,6 M€ en raison de l'application d'un coefficient de déduction de 0,18 sur les cessions réalisées en 2016 (au lieu d'un coefficient de 1 appliqué en

⁵⁴ Voir § 5.3.2 sur le traitement budgétaire et comptable des opérations de stocks.

2016). En 2020, l'établissement a réalisé un niveau important de cessions et il subit proportionnellement des pertes importantes (5 M€) en raison du nouveau dispositif de décote totale mis en place depuis 2018.

Les résultats financiers sont composés exclusivement des intérêts liés aux emprunts, qui restent stables sur l'ensemble de la période à hauteur de 1,6 M€.

tableau 27 : évolution de l'autofinancement entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion	21 357 636	26 676 368	27 408 876	31 266 885	24 105 070	33 541 248	57,05 %	9,45 %
<i>Dont ventes de terrains</i>	<i>5 942 555</i>	<i>7 948 180</i>	<i>9 336 194</i>	<i>11 986 303</i>	<i>5 397 009</i>	<i>14 240 839</i>	139,64 %	19,10 %
<i>Dont honoraires de portage</i>	<i>89 405</i>	<i>924 459</i>	<i>567 912</i>	<i>1 088 230</i>	<i>336 762</i>	<i>1 348 616</i>	1 408,44 %	72,07 %
<i>Dont TSE</i>	<i>15 189 947</i>	<i>17 667 859</i>	<i>17 412 416</i>	<i>18 093 217</i>	<i>18 304 852</i>	<i>17 873 867</i>	17,67 %	3,31 %
Charges de gestion	11 656 073	42 937 901	23 705 704	35 033 856	23 049 283	25 608 271	119,70 %	17,05 %
<i>Dont acquisitions</i>	<i>11 573 841</i>	<i>43 586 271</i>	<i>24 261 737</i>	<i>34 989 536</i>	<i>22 322 321</i>	<i>23 297 831</i>	101,30 %	15,02 %
<i>Dont portage foncier (net des atténuations)</i>	<i>- 679 711</i>	<i>- 1 613 585</i>	<i>- 1 518 536</i>	<i>- 1 383 540</i>	<i>- 461 940</i>	<i>1 096 715</i>	- 261,35 %	- 210,04 %
<i>Dont charges à caractère général</i>	<i>232 545</i>	<i>287 807</i>	<i>347 164</i>	<i>339 203</i>	<i>363 297</i>	<i>416 652</i>	79,17 %	12,37 %
<i>Dont charges de personnel (net des atténuations)</i>	<i>529 398</i>	<i>597 821</i>	<i>545 825</i>	<i>627 759</i>	<i>653 822</i>	<i>677 056</i>	27,89 %	5,04 %
Résultat financier	- 1 634 843	- 1 530 488	- 1 655 734	- 1 619 498	- 1 673 170	- 1 513 981	- 7,39 %	- 1,52 %
Résultat exceptionnel	- 28 818	- 484 780	- 4 709 143	- 471 849	- 977 458	- 5 736 320	19 805,36 %	188,27 %
Variation des stocks à neutraliser	4 951 574	34 024 507	13 407 006	21 857 166	16 679 144	9 699 689	95,89 %	14,39 %
CAF brute	8 037 902	- 18 276 801	- 2 661 705	- 5 858 318	- 1 594 841	682 676	- 91,51 %	- 38,93 %
CAF brute avec neutralisation de la variation des stocks	12 989 476	15 747 705	10 745 301	15 998 848	15 084 303	10 382 365	- 20,07 %	- 4,38 %

Source : CRC à partir du grand livre et des comptes de gestion

6.1.2. Les produits de gestion

Les produits de gestion de l'EPFL sont constitués de la fiscalité issue de la TSE, des recettes issues des ventes de terrains et des honoraires de portage.

tableau 28 : part des recettes de gestion entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Part sur 2015-2020
Ventes de terrains	27,8 %	29,8 %	34,1 %	38,3 %	22,4 %	42,5 %	33,4 %
Honoraires de portage	0,4 %	3,5 %	2,1 %	3,5 %	1,4 %	4,0 %	2,6 %
Taxe spéciale d'équipement	71,1 %	66,2 %	63,5 %	57,9 %	75,9 %	53,3 %	63,6 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

6.1.2.1. La taxe spéciale d'équipement

En moyenne, sur la période contrôlée, la TSE a représenté 64 % des produits de gestion de l'EPFL du Grand Toulouse.

Le produit de cette taxe est arrêté chaque année par l'établissement dans la limite d'un plafond réglementaire fixé à 20 € par habitant situé dans son périmètre⁵⁵. Depuis sa mise en place en 2011, l'EPFL a fait le choix de porter cette taxe à son taux maximum, à l'instar de trois autres EPFL (sur 25).

Il est, en outre, celui qui bénéficie le plus du produit de la TSE, comme le montre le tableau ci-dessous.

tableau 29 : comparaison des produits et taux de TSE par EPFL

EPFL	Population de l'aire de compétence	Produit de TSE votée pour 2021, en M€	Produit de TSE par habitant pour 2021, en €	EPFL	Population de l'aire de compétence	Produit de TSE votée pour 2021, en M€	Produit de TSE par habitant pour 2021, en €
Grand Toulouse	916 657	18,3	20	Côte-d'Or	259 087	4,1	16
Réunion	860 000	12,6	15	Béarn Pyrénées	339 549	4	12
Dauphiné	619 430	11,6	19	Martinique	368 783	4	11
Alsace	1 745 782	10	6	Perpignan Pyrénées Méditerranée	278 815	3,8	14
Oise	740 155	9	12	Corse	338 550	3,2	9
Haute-Savoie	756 989	8,9	12	Tours	294 220	3	6
Guadeloupe	363 587	7,3	20	Tarn	88 122	0,8	11
Cœur de France	819 349	7	9	Montauban	80 646	0,8	9
Pays Basque	313 656	6,3	20	Landes Foncier	298 936	0	0
SMAF Auvergne	1 009 632	6,2	6	Agen Garonne	98000	0	0
Savoie	421 495	5,1	12	Loire-Atlantique	1 373 912	0	0
Ain	647 527	5	8	Mayenne-Sarthe	438 935	0	0
Doubs-BFC	941 376	4,7	5				

Source : EPFL du Grand Toulouse d'après les données de l'association des EPFL

Toutefois, afin de prendre en compte l'intégration de la communauté de communes de la Save au Touch, le conseil d'administration de l'EPFL a voté un produit de TSE différent sur ce seul périmètre, comme autorisé par la loi de finances pour 2017, portant la taxe à 10 € par habitant. Cette différenciation transitoire a duré trois années, entre 2017 et 2020.

La hausse de la TSE sur la période (+ 17 % entre 2015 et 2020) est directement liée à l'élargissement du périmètre de l'établissement et au dynamisme démographique du territoire.

Jusqu'en 2020, la TSE était répartie entre les contribuables (personnes physiques ou morales) proportionnellement aux recettes perçues l'année précédente au titre des quatre taxes directes locales : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la cotisation foncière des entreprises (CFE).

⁵⁵ Article 1607 bis du code général des impôts.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, en raison, d'une part, de la suppression de la taxe d'habitation⁵⁶ et, d'autre part, de la diminution de moitié des impôts fonciers (CFE et TFPB)⁵⁷, une dotation de l'État est versée à l'EPFL en compensation de la perte de TSE liée à ces deux mesures. Cette compensation figée est basée sur les produits perçus en 2020. D'après les éléments communiqués par l'EPFL cette dernière s'élève à 5,9 M€, soit 32 % du produit de TSE perçu par l'EPFL.

6.1.2.2. Les ventes de biens et les honoraires de portage

Les recettes issues des cessions ont représenté pour leur part 33 % des produits. Elles ont augmenté de 19 % en moyenne par an sur la période. Les honoraires de portage s'établissent à moins de 3 % des recettes.

Selon les données provisoires pour 2021 communiquées par l'EPFL, les ventes de biens ont connu une baisse (10 M€) bien que ce montant reste tout de même supérieur à la moyenne annuelle des ventes de biens sur la période 2015-2020 (9,1 M€).

6.1.3. Les dépenses de gestion

Les dépenses de gestion de l'EPFL sont constituées de quatre principaux postes : les dépenses d'acquisition, les frais de portage foncier, les charges à caractère général et les dépenses de personnel.

tableau 30 : part des dépenses de gestion entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Part sur 2015 -2020
Acquisitions	99,3 %	101,5 %	102,3 %	99,9 %	96,8 %	91,0 %	100,3 %
Portage foncier (net des atténuations)	- 5,8 %	- 3,8 %	- 6,4 %	- 3,9 %	- 2,0 %	4,3 %	- 4,1 %
Charges à caractère général	2,0 %	0,7 %	1,5 %	1,0 %	1,6 %	1,6 %	1,2 %
Charges de personnel (net des atténuations)	4,5 %	1,4 %	2,3 %	1,8 %	2,8 %	2,6 %	2,2 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

6.1.3.1. Les acquisitions

Les acquisitions, qui comprennent le coût d'achat des biens et des frais d'acquisition, représentent la principale dépense de l'EPFL (plus de 90 % des dépenses annuelles). D'un montant variable selon les années, elles se sont élevées en moyenne à 26,6 M€ par an entre 2015 et 2020.

Selon les données provisoires pour 2021, communiquées par l'EPFL, les acquisitions ont connu une forte augmentation par rapport au reste de la période et se sont élevées au cours de l'exercice à 43,2 M€.

Leur variation annuelle moyenne de 15 % sur la période traduit l'activité soutenue de l'établissement en matière d'acquisitions foncières.

⁵⁶ Prévues par l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁵⁷ Prévues par l'article 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

6.1.3.2. Les frais de portage foncier

Les frais de portage foncier s'entendent comme des charges liées à la gestion des biens atténuées des recettes locatives et des remboursements d'impôts fonciers par les locataires.

Les frais de portage étaient négatifs jusqu'en 2019, les atténuations de charges étant supérieures aux frais de gestion. Le résultat positif de l'année 2020 est directement lié à l'impact de la crise sanitaire : en raison de l'exonération de loyers et charges locatives accordée aux entreprises et commerces, les recettes de location ont diminué de 756 500 €.

tableau 31 : évolution des frais de portage foncier

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. ann. moy.
Travaux	316 029	117 940	136 172	367 646	277 349	940 358	24,4 %
+ Impôts fonciers	555 679	603 110	711 985	725 406	865 880	895 761	10,0 %
+ Frais accessoires	778 536	1 000 987	839 183	1 028 767	2 079 604	1 640 016	16,1 %
- Locations	1 711 075	2 193 614	2 208 906	2 264 496	2 120 629	1 483 569	- 2,8 %
- Remboursement d'impôts fonciers	263 094,7	310 849	486 878	126 526	122 149	81 935	- 20,8 %
- Autres produits en atténuation de charges	355 787	831 160	510 093	1 114 337	1 441 996	813 916	18,0 %
= Frais de portage foncier	- 679 711	- 1 613 585	- 1 518 536	- 1 383 540	- 461 940	1 096 715	- 210,0 %

Source : CRC, à partir des grands livres

6.1.3.3. Les charges à caractère général et les dépenses de personnel

Les charges à caractère général représentent 1 % des charges de gestion. Leur dynamique a néanmoins été importante sur la période puisqu'elles ont quasiment doublé depuis 2015, s'établissant à 416 k€ en 2020.

Cette augmentation est principalement liée (pour 85 %) à l'augmentation, d'une part, des honoraires d'avocats auxquels l'EPFL fait appel dans le cadre de sa gestion immobilière (+ 70 % sur la période) et, d'autre part, des frais d'assurance qui augmentent fortement sur l'exercice 2020, passant de 40 000 € en moyenne sur la période à 124 k€ en 2020. Cette évolution est liée au nouveau marché d'assurances conclu par l'EPFL pour la période 2020-2024.

Les charges de personnel ont, pour leur part, augmenté de 28 % sur la période et de 5 % en moyenne par an.

Sur l'ensemble de la période contrôlée, la chambre relève que le ratio frais de structure sur stocks N-1 est resté en moyenne (0,6 %) en deçà du montant des frais de gestion refacturés aux collectivités et fixé par le conseil d'administration à 0,9 % du prix d'acquisition des biens.

tableau 32 : évolution du ratio frais de structure / stocks

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Frais de structure	761 944	885 628	892 989	966 963	1 017 119	1 093 708
Stocks N-1	115 700 009	120 651 583	154 676 089	168 083 096	189 940 261	206 619 405
Ratio frais de structure / stocks N-1 en %	0,7 %	0,7 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,5 %
Charges de personnel (hors MAD) / frais de structure	59,5 %	49,5 %	50,8 %	51,6 %	51,3 %	50,0 %

Source : CRC, à partir des grands livres

6.2. Les investissements

6.2.1. Les dépenses d'investissement

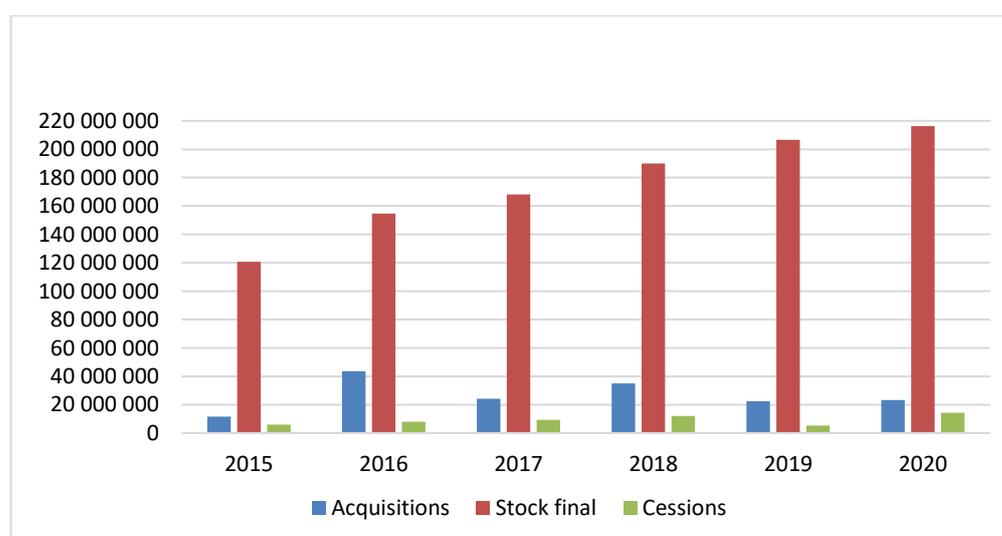
Les dépenses d'investissement de l'EPFL sont composées quasi exclusivement de la variation du stock qui représente un montant de 100,6 M€ sur la période.

tableau 33 : évolution du stock par collectivité et global

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Toulouse Métropole	91 761 517	111 279 488	118 901 818	132 377 265	141 368 297	141 585 794
Ville de Toulouse	11 750 269	14 445 422	18 268 341	18 122 571	20 604 252	26 208 454
Communes de TM (hors VT)	14 332 894	18 211 489	18 980 518	23 951 924	27 187 646	29 233 593
Sicoval	-	7 903 549	8 656 110	10 085 563	10 335 076	10 461 132
Communes du Sicoval	-	-	1 357 124	1 894 661	2 997 866	3 902 921
Total stock	120 651 583	154 676 089	168 083 096	189 940 261	206 619 405	216 319 094
Variation du stock	4 951 574	34 024 506	13 407 007	21 857 165	16 679 144	9 699 689

Source : CRC, à partir des états de stock de l'EPFL

Le graphique ci-après présente la variation du stock depuis 2015.

tableau 34 : évolution du stock depuis 2015, en euros

Source : CRC

6.2.2. Le financement de l'investissement

Sur la période contrôlée, l'EPFL, qui ne bénéficie d'aucun financement extérieur (subventions notamment), a couvert le financement de la variation du stock (100,6 M€) par deux moyens :

- l'épargne nette qui représente un montant total de 58,7 M€ (soit 58 % du besoin de financement) ;
- les emprunts nouveaux pour un montant total de 43 M€ (soit 43 % du besoin de financement).

tableau 35 : autofinancement net et financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul en €	Moyenne	Var. ann. moy.
CAF brute avec neutralisation de la variation des stocks	12 989 476	15 747 705	10 745 301	15 998 848	15 084 303	10 382 365	80 947 998	13 491 333	- 4,38 %
- Annuité en capital de la dette	3 059 000	2 000 000	1 529 785	5 962 518	8 748 089	914 611	22 214 003	3 702 334	- 21,45 %
= CAF nette	4 978 902	- 20 276 801	- 4 191 490	- 11 820 836	- 10 342 930	- 231 936	- 41 885 091	- 6 980 848	- 154,16 %
CAF nette avec neutralisation de la variation des stocks	9 930 476	13 747 705	9 215 516	10 036 330	6 336 213	9 467 754	58 733 995	9 788 999	- 0,95 %
+ Subventions d'investissement reçues	-	-	-	-	-	-	-	-	
+ Autres recettes	37 060	17 656	1 899	- 6 510	- 3 162	16 207	63 149	10 525	- 15,25 %
= Financement propre disponible	9 967 536	13 765 361	9 217 415	10 029 820	6 333 052	9 483 960	58 797 144	9 799 524	- 0,99 %
- Variation des stocks	4 951 574	34 024 507	13 407 006	21 857 166	16 679 144	9 699 689	100 619 086	16 769 848	14,39 %
- Dépenses d'équipement	3 419	-	-	1 712	-	-	5 131	1 026	
- Autres immobilisations financières	6 650	150	-	-	-	-	6 800	1 360	- 100,00 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	5 005 893	- 20 259 296	- 4 189 591	- 11 829 058	- 10 346 092	- 215 729	- 41 833 873	- 6 972 312	- 153,32 %
Emprunts nouveaux	5 000 000	16 000 000	4 000 000	8 000 000	10 000 000	-	43 000 000	7 166 667	- 100,00 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	10 005 893	- 4 259 296	- 189 591	- 3 829 058	- 346 092	- 215 729	1 166 127	194 355	- 146,42 %

Source : CRC à partir du grand livre et des comptes de gestion

L'EPFL a emprunté au-delà de son besoin de financement (+ 1,2 M€) sur l'ensemble de la période, ce qui a conduit à alimenter son fonds de roulement. En particulier, le recours à un emprunt de 5 M€ en 2015, alors même qu'il disposait d'une capacité de financement de 5 M€, a permis à l'EPFL de constituer une réserve de 10 M€ qu'il a mobilisée, par la suite, en complément d'emprunts supplémentaires.

6.3. La situation bilancielle

6.3.1. La dette

L'encours de la dette s'élève à 81,6 M€ au 31 décembre 2020. Il a augmenté de manière constante entre 2015 et 2019, passant de 60,7 M€ à 81,2 M€. L'augmentation la plus importante a eu lieu sur l'exercice 2016 (+ 14 M€), en raison de l'importance de la variation de stock à financer.

Les montants importants des annuités de la dette en 2018 et en 2019 sont liés au remboursement de 25 contrats d'emprunt pour un montant total de 14,7 M€. Il en a résulté une

forte diminution des annuités sur l'exercice 2020, une CAF nette plus élevée et l'absence de contraction de nouvel emprunt dans la mesure où le faible besoin de financement a été couvert par la mobilisation du fonds de roulement.

Au 31 décembre 2020, l'encours de la dette de l'EPFL, qui enregistre une légère diminution, se compose de 30 emprunts contractés auprès de quatre groupes bancaires. 75 % de l'encours est à taux fixe affichant un taux d'intérêt moyen de 1,82 %, le reste de l'encours est à taux variable dont plus de 16 % est indexé sur le livret A dans le cadre de prêts Gaïa⁵⁸ contractés auprès de la Caisse des dépôts. L'intégralité de l'encours est classée A1 selon la charte de bonne conduite, c'est-à-dire sans risque.

tableau 36 : évolution de la dette de l'EPFL

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. ann. moy.
Encours de dettes du budget principal (BP) au 1 ^{er} janvier	60 746 268	62 724 328	76 741 984	79 214 098	81 245 070	82 493 819	6,31 %
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	3 059 000	2 000 000	1 529 785	5 962 518	8 748 089	914 611	- 21,45 %
+ Nouveaux emprunts	5 000 000	16 000 000	4 000 000	8 000 000	10 000 000	0	- 100,00 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	62 724 328	76 741 984	79 214 098	81 245 070	82 493 819	81 595 414	5,40 %
Annuité en capital de la dette	3 059 000	2 000 000	1 529 785	5 962 518	8 748 089	914 611	- 21,45 %
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	1 562 036	1 471 842	1 634 541	1 619 498	1 531 311	1 461 415	- 1,32 %
= Annuité totale de la dette	4 621 036	3 471 842	3 164 325	7 582 015	10 279 400	2 376 026	- 12,46 %
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	4,8	4,9	7,4	5,1	5,4	7,8	
Taux d'intérêt apparent de la dette	2,49 %	1,92 %	2,06 %	1,99 %	1,86 %	1,79 %	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion de l'EPFL

La capacité de désendettement⁵⁹ est restée très satisfaisante sur l'ensemble de la période contrôlée, s'établissant autour de cinq années, à l'exception des exercices 2017 et 2020 où son niveau a augmenté en raison de la dégradation de la CAF brute.

6.3.2. Le fonds de roulement et la trésorerie

6.3.2.1. Le fonds de roulement

Bien qu'en forte diminution sur la période (- 64 %), le fonds de roulement net global s'établit à un niveau très élevé, passant de 590 jours de charges courantes en 2015 à 103 jours de charges courantes en 2020.

Les fortes contractions du fonds de roulement constatées en 2016 et en 2018 sont liées principalement au niveau élevé des acquisitions sur ces exercices.

⁵⁸ Le prêt Gaïa foncier court terme permet l'acquisition et le portage des terrains, le remembrement foncier ainsi que les travaux de viabilisation et de dépollution, à condition qu'un minimum de 25 % de la surface de plancher totale du programme immobilier à venir (hors équipements publics) soit destiné à la réalisation de logements locatifs sociaux.

⁵⁹ Durée théorique de remboursement de la dette en y consacrant la totalité de l'autofinancement.

tableau 37 : le fonds de roulement

Au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Dotations et réserves	58 336 442	71 408 478	87 223 035	97 988 460	113 983 885	129 207 236	17,2 %
+ Résultat (fonctionnement)	13 072 036	15 814 557	10 765 425	15 995 424	15 223 351	10 430 337	- 4,4 %
= Ressources propres élargies	71 408 478	87 223 035	97 988 460	113 983 885	129 207 236	139 637 572	14,4 %
+ Dettes financières	62 724 328	76 741 984	79 214 098	81 245 070	82 493 819	81 595 414	5,4 %
= Ressources stables (E)	134 132 806	163 965 019	177 202 558	195 228 954	211 701 055	221 232 986	10,5 %
Immobilisations propres nettes	35 765	33 275	32 206	29 707	26 896	24 085	- 7,6 %
<i>Dont immobilisations corporelles</i>	<i>29 115</i>	<i>26 475</i>	<i>25 406</i>	<i>22 907</i>	<i>20 096</i>	<i>17 285</i>	<i>- 9,9 %</i>
<i>Dont immobilisations financières</i>	<i>6 650</i>	<i>6 800</i>	<i>0,4 %</i>				
+ Stocks (portage)	120 651 583	154 676 089	168 083 096	189 940 261	206 619 405	216 319 094	12,4 %
= Emplois immobilisés (F)	120 687 347	154 709 364	168 115 301	189 969 968	206 646 300	216 343 179	12,4 %
= Fonds de roulement net global (E - F)	13 445 458	9 255 655	9 087 257	5 258 987	5 054 754	4 889 808	- 21,7 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>593,7</i>	<i>325,6</i>	<i>278,0</i>	<i>129,7</i>	<i>233,5</i>	<i>102,7</i>	<i>- 18,3 %</i>

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

6.3.2.2. La trésorerie

Malgré une diminution depuis 2015, le niveau de la trésorerie de l'établissement reste important et s'élève à 5,6 M€ en 2020, ce qui représente près de quatre mois pour faire face aux charges de fonctionnement (117 jours de charges courantes).

tableau 38 : évolution de la trésorerie

Au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	13 445 458	9 255 655	9 087 257	5 258 987	5 054 754	4 889 808	- 18,3 %
- Besoin en fonds de roulement global	285 072	6 355 195	-1 528 624	-1 014 383	-492 202	-699 815	
= Trésorerie nette	13 160 386	2 900 460	10 615 881	6 273 370	5 546 956	5 589 622	- 15,7 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>581,1</i>	<i>102,1</i>	<i>324,7</i>	<i>154,8</i>	<i>256,2</i>	<i>117,4</i>	
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>13 160 386</i>	<i>2 900 460</i>	<i>10 615 881</i>	<i>6 273 370</i>	<i>5 546 956</i>	<i>5 589 622</i>	<i>- 15,7 %</i>

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CAF de l'EPFL du Grand Toulouse est restée élevée et globalement stable sur la période contrôlée. Ses principales ressources, la TSE pour deux tiers et les recettes issues des cessions pour un tiers, ont augmenté respectivement de 17 % et 19 % par an sur la période contrôlée. Le dynamisme de la TSE, dont le taux a été fixé à son maximum réglementaire depuis son instauration, est lié à l'élargissement du périmètre de l'établissement et à la croissance démographique du territoire. La dynamique des dépenses d'acquisition, qui représentent la quasi-totalité des dépenses de gestion, traduit l'activité soutenue de l'établissement sur la période.

Les dépenses d'investissement, composées quasi exclusivement de la variation du stock, ont été majoritairement financées sur la période par l'épargne nette de l'établissement, ainsi que par le recours à l'emprunt. La dette de l'établissement est saine et sa capacité de désendettement est bonne, se situant en moyenne autour de cinq années sur l'ensemble de la période. Le niveau très élevé du fonds de roulement et de la trésorerie témoignent de la sous-utilisation des réserves financières de l'établissement.

7. LA DÉFINITION D'UN NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE À COMPTER DE 2022

Depuis sa mise en place, le modèle économique retenu pour l'EPFL du Grand Toulouse est en décalage avec la réalité financière et comptable de l'établissement. Les montants prévus dans les PPIF et les enveloppes locales ne sont que très partiellement exécutés et l'établissement facture des frais financiers qui ne correspondent pas à un emprunt réellement contracté.

Cette situation emporte plusieurs conséquences qui ont été développées dans le présent rapport, notamment en termes de sincérité des prévisions budgétaires et de prélèvement excessif de TSE au regard des dépenses de l'établissement.

Il apparaît donc indispensable de repenser ce modèle. En outre, plusieurs évolutions, intervenues récemment ou à venir, vont avoir des effets structurels sur la situation financière de l'établissement.

En ce qui concerne les ressources, la suppression depuis le 1^{er} janvier 2021 de la taxe d'habitation et la diminution de moitié des impôts fonciers (CFE et TFPB), qui impactent le produit de TSE perçu par l'EPFL, ont été compensées par une dotation de l'État. Basée sur les produits de 2020, cette compensation figée représente un tiers du produit de TSE perçu par l'EPFL. La dynamique de la ressource fiscale, principale ressource de l'établissement, va donc se réduire de manière sensible. Les importantes cessions des biens et fonciers de l'opération Grand Matabiau, prévues sur les prochaines années, vont augmenter les recettes de l'EPFL et diminuer son stock foncier.

En ce qui concerne les dépenses d'acquisition, l'actuel PPIF prenant fin en 2021, l'EPFL a défini une nouvelle programmation pluriannuelle d'intervention foncière pour la période 2022-2026, adoptée le 14 décembre 2021 par le conseil d'administration. Les orientations des PPIF précédents sont maintenues : les axes d'intervention sont reconduits, de même que le principe d'un potentiel d'acquisitions (284 M€ sur la période) égal à trois fois le produit de la TSE (95 k€ sur la période). Le renforcement de la capacité de minoration des cessions rend compte de la volonté d'une amplification de son intervention en faveur des EPCI membres.

Enfin, l'EPFL devrait être agréé « organisme de foncier solidaire » à la fin du premier semestre 2022. L'agrément ne va concerner dans un premier temps que le seul périmètre de Toulouse Métropole. Cette activité va être suivie par le biais d'un budget annexe ; elle pourrait mobiliser une partie de la TSE afin de financer les baux réels solidaires.

Une étude prospective a été réalisée par la direction des finances de Toulouse Métropole pour la période 2022-2050. Elle n'a pas cependant fait l'objet d'une discussion en conseil d'administration de l'EPFL et n'a pas été établie en amont de l'élaboration du PPIF 2022-2026.

La prospective s'appuie sur l'évolution du modèle économique défini par l'EPFL du Grand Toulouse et validée par le conseil d'administration par la délibération du 14 décembre 2021 portant modification du règlement d'intervention.

Le nouveau modèle économique, applicable à compter de 2022, connaît trois évolutions :

- l'abandon du principe de plafonnement des acquisitions financées par la TSE et la suppression des notions d'enveloppes principales et complémentaires pour les EPCI et les communes ;
- la modification des règles de calcul des frais de portage, frais de gestion et frais financiers qui sont désormais fixés au réel ;
- la modification des modalités de décotes : dorénavant seuls les EPCI peuvent bénéficier de minorations foncières dont ils peuvent moduler le taux entre 0 et 100 % en fonction de l'enveloppe de TSE dont ils disposent.

Cette évolution répond à certaines des observations de la chambre, notamment sur le calcul des frais de gestion et des frais financiers. Elle met fin à la gestion complexe et chronophage des enveloppes de TSE par commune et EPCI. Elle permet de ne plus limiter les possibilités de portage foncier des communes en fonction de leur population.

Néanmoins, la chambre note que le potentiel des acquisitions foncières portées par l'EPFL est toujours défini de manière théorique par un triplement du montant de la TSE, ce qui conduit à l'adoption de PPIF et de budgets annuels surévalués et insincères. En outre, le taux de la taxe reste maintenu à 20 € par habitant sans qu'un débat ne semble avoir été tenu sur ce niveau. Enfin, le nouveau modèle maintient une affectation de la TSE par EPCI, enveloppe qui conditionne le montant total des minorations foncières dont chacun dispose. Si ce montage apporte une souplesse pour les EPCI membres, il ne permet pas la mise en œuvre d'une politique commune à l'échelle de l'EPFL.

L'évolution du modèle économique de l'EPFL du Grand Toulouse ne permet pas de répondre aux deux enjeux majeurs identifiés par la chambre :

- la nécessité d'accompagner les EPCI dans la définition de leur stratégie foncière et dans sa mise en œuvre, notamment à travers la conduite d'études foncières à l'échelle du territoire global ;
- la mise en place d'une stratégie d'intervention de l'EPFL en matière d'acquisitions foncières fondée sur une prévision réaliste des besoins d'acquisition et mobilisant la ressource fiscale que représente la taxe spéciale d'équipement à son juste niveau.

La chambre formule, en conséquence, la recommandation suivante :

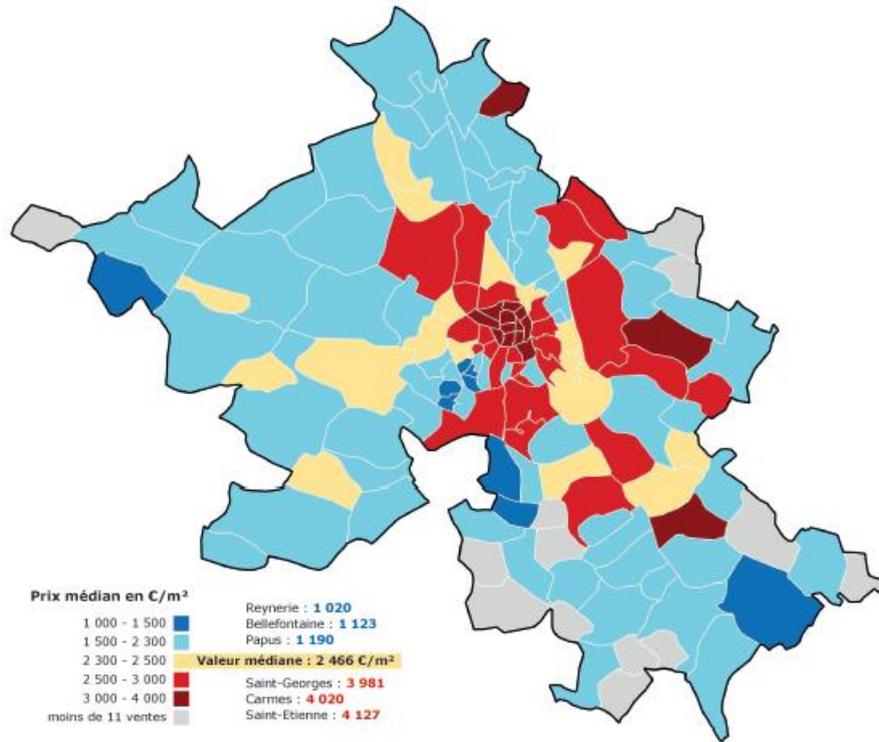
14. Adapter le niveau de ressources de l'établissement aux besoins exprimés dans le programme pluriannuel d'intervention foncière. *Non mise en œuvre.*

ANNEXES

annexe 1 : périmètre et gouvernance.....	71
annexe 2 : activités foncières	74
annexe 3 : gestion interne.....	82
annexe 4 : fiabilité des comptes et situation financière.....	83

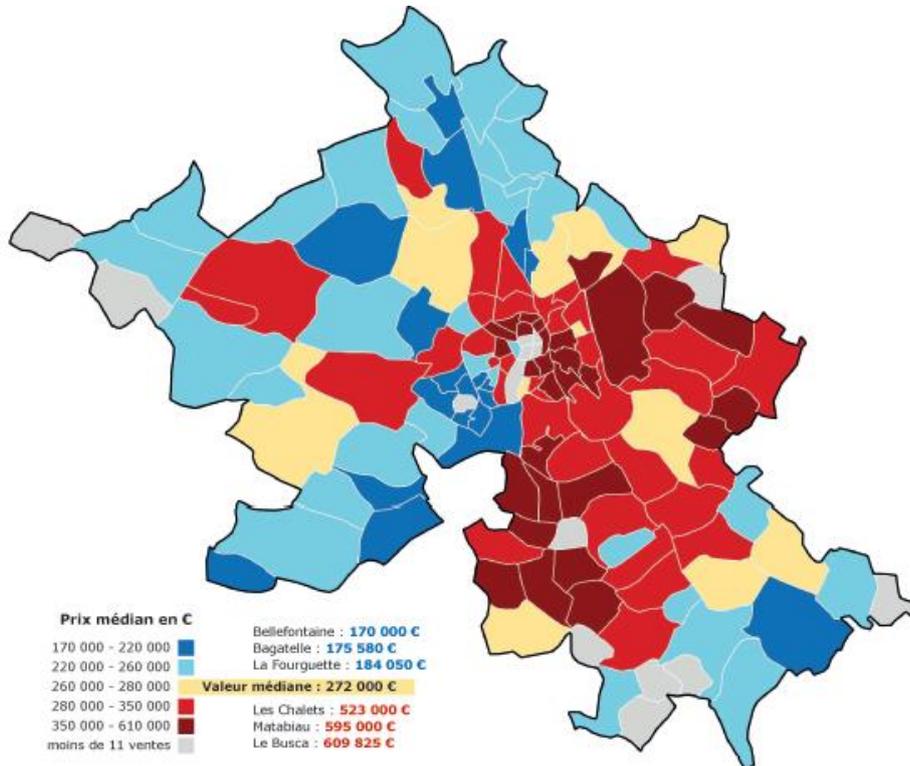
annexe 1 : périmètre et gouvernance

carte 5 : prix médian des appartements anciens de type T2 et T4 (2014-2018)



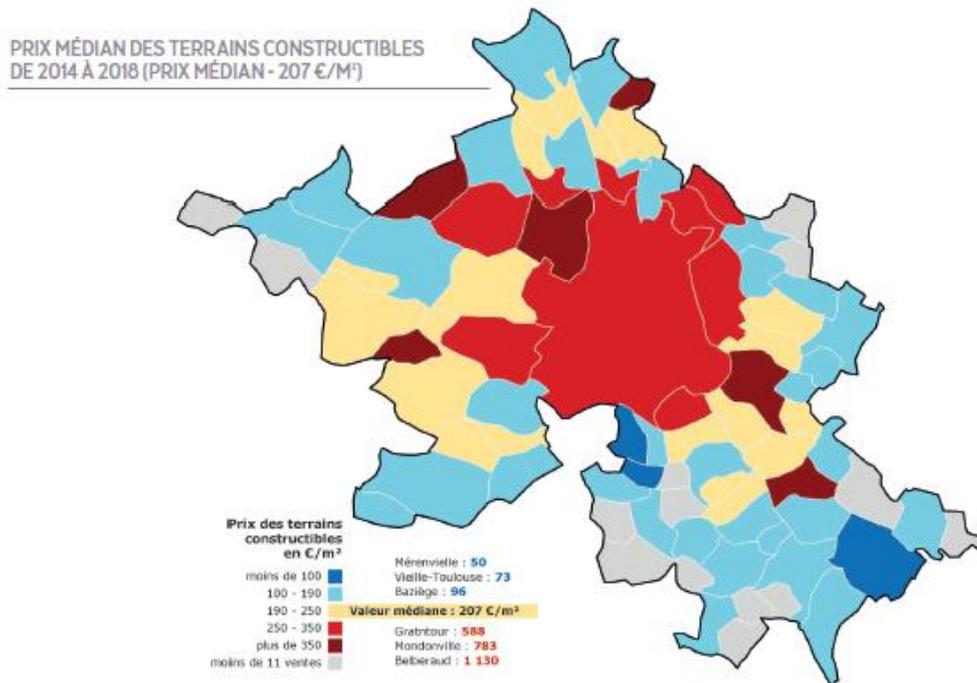
Source : lettre de l'EPFL, AUaT

carte 6 : prix médian des maisons anciennes de type T2 et T4 (2014-2018)



Source : lettre de l'EPFL, AUaT

carte 7 : prix médian des terrains constructibles de 2014 à 2018



Source : lettre de l'EPFL, AUaT

carte 8 : périmètre de l'EPFL en 2019



Source : EPFL

carte 9 : périmètre de l'EPFL au 1^{er} janvier 2020



Source : EPFL

annexe 2 : activités foncières

tableau 39 : répartition des acquisitions par destination (en €)

Année	Éco	Équipement	Espaces	Habitat	Total général
2015	1 429 013,58	889 264,71		11 104 195,69	13 422 473,98
2016	1 678 203,23	3 107 622,93		37 714 164,86	42 499 991,02
2017	2 744 089,17	9 082 262,88		11 189 775,51	23 016 127,56
2018	4 720 278,40	11 937 578,33		16 968 183,39	33 626 040,12
2019	7 097 009,79	3 295 250,14	1 513 430,26	9 263 925,60	21 169 615,79
Total général	17 668 594,17	28 311 978,99	1 513 430,26	86 240 245,05	133 734 248,47

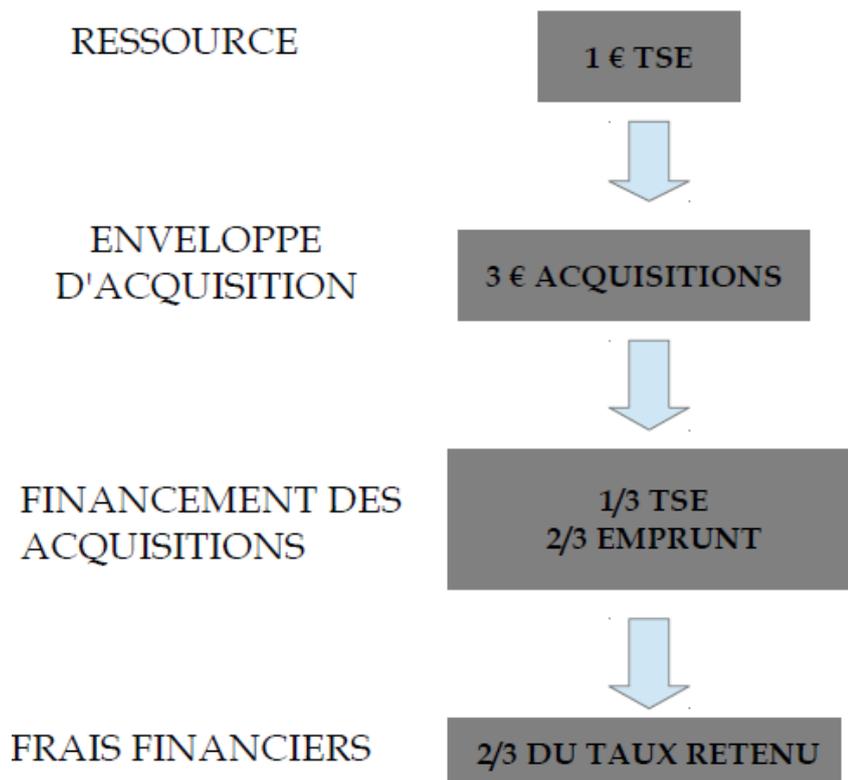
Source : CRC à partir des données EPFL

tableau 40 : répartition des acquisitions par destination (en %)

Année	Éco	Équipement	Espaces	Habitat	Total général
2015	10,6 %	6,6 %		82,7 %	100,0 %
2016	3,9 %	7,3 %		88,7 %	100,0 %
2017	11,9 %	39,5 %		48,6 %	100,0 %
2018	14,0 %	35,5 %		50,5 %	100,0 %
2019	33,5 %	15,6 %	7,1 %	43,8 %	100,0 %
Total général	13,2 %	21,2 %	1,1 %	64,5 %	100,0 %

Source : CRC à partir des données EPFL

figure 1 : schématisation du modèle économique



Source : EPFL, présentation du séminaire du 20 octobre 2017

tableau 41 : délais entre la signature de l'acte d'acquisition et la convention de portage

COP n°	PERIMETRE	CP n°	Date de signature de la convention	Date de l'acte	Différence acte - signature convention (en jours)	Opération (projet)	Commune
16-CO-001	16-CO-001-P01	13-088-EV-001	14/01/2016	14/01/2016	0	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
	14-048-EVICTION	14-048-EV-001	08/07/2019	02/02/2015	-1 617	Aucamville - Centre	AUCAMVILLE
	14-048-EVICTION	14-048-EV-002	08/07/2019	08/02/2018	-515	Aucamville - Centre	AUCAMVILLE
	14-048-EVICTION	14-048-EV-003	08/07/2019	06/08/2018	-336	Aucamville - Centre	AUCAMVILLE
13-CO-001	13-CO-001-P01	14-089-EV-001	16/05/2019	16/05/2019	0	Toulouse - COP Commerces "Avenir"	TOULOUSE
		15-001	22/02/2016	26/01/2015	-392	TM - Aucamville - Centre	AUCAMVILLE
16-CO-001	16-CO-001-P01	15-002	17/08/2018	29/01/2015	-1 296	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		15-003	07/03/2017	05/02/2015	-761	Quint Fonsegrives - Diffus	QUINT-FONSEGRIVES
16-CO-001	16-CO-001-P01	15-004	17/08/2018	05/03/2015	-1 261	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		15-005	20/09/2019	17/03/2015	-1 648	Saint Orens - Diffus - Equipement	SAINT ORENS
16-CO-001	16-CO-001-P03	15-011	17/08/2018	02/04/2015	-1 233	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	15-012	17/08/2018	16/04/2015	-1 219	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		15-019	20/09/2016	18/06/2015	-460	TM - AFNT Lalande église	TOULOUSE
		15-021	20/10/2018	29/06/2015	-1 209	TM - AFNT Lacourtensourt	AUCAMVILLE
		15-022	20/09/2019	01/07/2015	-1 542	Saint Orens - Centre	SAINT ORENS
20-CO-001	20-CO-001-P04	15-024	29/02/2016	17/07/2015	-227	Tournefeuille - COP Cœur de ville	TOURNEFEUILLE
16-CO-001	16-CO-001-P02	15-025	17/08/2018	23/07/2015	-1 121	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P02	15-026	17/08/2018	23/07/2015	-1 121	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	15-027	17/08/2018	23/07/2015	-1 121	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	15-028	17/08/2018	28/07/2015	-1 116	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	15-028-EV-001	17/08/2018	09/03/2018	-161	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	15-028-EV-002	17/08/2018	04/05/2018	-105	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		15-030	22/05/2018	29/07/2015	-1 028	TM - Hors ZAC Balma Gramont	BALMA
16-CO-001	16-CO-001-P01	15-031	17/08/2018	09/09/2015	-1 073	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		15-034	30/10/2018	22/09/2015	-1 134	TM - Paléficat Hors DUP	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P03	15-035	17/08/2018	23/09/2015	-1 059	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	15-036	17/08/2018	30/09/2015	-1 052	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	15-037	17/08/2018	01/10/2015	-1 051	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-003		15-039	24/02/2016	14/10/2015	-133	L'Union - COP Cœur de Ville	L'UNION
16-CO-001	16-CO-001-P02	15-040	17/08/2018	14/10/2015	-1 038	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		15-041	23/12/2016	28/10/2015	-422	AXE - Seysses - Economique	SEYSSES
		15-042	04/02/2016	04/11/2015	-92	Bruguières - Diffus - Economique	BRUGUIERES
		15-043	10/02/2016	04/11/2015	-98	Pibrac - Centre - Equipement	PIBRAC
		15-044	08/03/2016	05/11/2015	-124	Villeneuve Tolosane - Centre	VILLENEUVE-TOLOSANE
20-CO-001	20-CO-001-P04	15-045	29/02/2016	10/11/2015	-111	Tournefeuille - COP Cœur de ville	TOURNEFEUILLE
		15-046	16/02/2016	16/11/2015	-92	Saint Alban - Centre - Equipement	SAINT ALBAN
		15-049	30/10/2018	16/12/2015	-1 049	TM - Bruguières - Diffus	BRUGUIERES
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-001	17/08/2018	07/01/2016	-953	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-003	17/08/2018	12/01/2016	-948	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-005	17/08/2018	12/02/2016	-917	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-002		16-007	14/12/2017	07/03/2016	-647	Colomiers - COP Val d'Aran	COLOMIERS
		16-008	28/10/2020	10/03/2016	-1 693	Saint Alban - Centre - Habitat	SAINT ALBAN
		16-009	29/03/2016	11/03/2016	-18	Gagnac sur Garonne - Diffus	GAGNAC
		16-010	04/12/2017	17/03/2016	-627	TM - AFNT Lalande église	TOULOUSE

COP n°	PERIMETRE	CP n°	Date de signature de la convention	Date de l'acte	Différence acte - signature convention (en jours)	Opération (projet)	Commune
		16-011	10/02/2020	23/03/2016	-1 419	TM - AFNT Lalande église	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-012	17/08/2018	31/03/2016	-869	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		16-013	16/03/2020	04/04/2016	-1 442	Tournefeuille - Diffus - Ramelet M	TOURNEFEUILLE
		16-014	23/06/2016	06/04/2016	-78	Tournefeuille - Diffus - Ramelet M	TOURNEFEUILLE
16-CO-003		16-015	19/02/2018	14/04/2016	-676	L'Union - COP Coeur de Ville	L'UNION
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-017	17/08/2018	13/05/2016	-826	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-018	17/08/2018	27/05/2016	-812	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P02	16-019	17/08/2018	02/06/2016	-806	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-020	17/08/2018	15/06/2016	-793	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		16-021	16/03/2020	28/06/2016	-1 357	Tournefeuille - Diffus - Ramelet M	TOURNEFEUILLE
		16-022	08/01/2020	04/07/2016	-1 283	Saint Orens - Centre	SAINT ORENS
		16-023	16/03/2020	06/07/2016	-1 349	Tournefeuille - Diffus - Ramelet M	TOURNEFEUILLE
		16-025	22/05/2019	21/07/2016	-1 035	Toulouse - Diffus - Habitat	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-026	17/08/2018	21/07/2016	-757	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-029	17/08/2018	29/08/2016	-718	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P03	16-030	17/08/2018	29/08/2016	-718	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-031	17/08/2018	29/08/2016	-718	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-031-EV-001	17/08/2018	14/11/2017	-276	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-032	17/08/2018	29/08/2016	-718	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
20-CO-001	20-CO-001-P05	16-035	16/03/2020	28/09/2016	-1 265	Tournefeuille - COP Coeur de ville	TOURNEFEUILLE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-037	17/08/2018	30/09/2016	-686	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		16-038	05/10/2016	05/10/2016	0	SIC - Labastide Beauvoir	LABASTIDE BEAUVOIR
		16-039	05/10/2016	05/10/2016	0	SIC - Lauzerville	LAUZERVILLE
		16-040	05/10/2016	05/10/2016	0	SIC - ZAC de l'Hers	LABEGE
		16-041	05/10/2016	05/10/2016	0	SIC - ZAC Grande Borde	LABEGE
		16-042	05/10/2016	05/10/2016	0	SIC - ZAC Bourgade	LABEGE
16-CO-001	16-CO-001-P03	16-043	17/08/2018	06/10/2016	-680	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		16-044	10/02/2020	03/11/2016	-1 194	TM - Hors ZAC Aerospace	TOULOUSE
		16-045	21/04/2017	17/10/2016	-186	Toulouse - Paléficat - Hors DUP	TOULOUSE
		16-046	28/10/2020	26/10/2016	-1 463	Saint Alban - Diffus - Habitat	SAINT ALBAN
		16-048	13/03/2017	04/11/2016	-129	Saint Jean - Centre - Equipement	SAINT JEAN
		16-049	06/11/2017	26/10/2016	-376	Mondonville - Centre	MONDONVILLE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-050	17/08/2018	08/11/2016	-647	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		16-051	20/10/2018	05/12/2016	-684	TM - AFNT Lalande église	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P02	16-052	17/08/2018	06/12/2016	-619	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		16-053	06/02/2020	09/12/2016	-1 154	TM - ZAC Tucard	SAINT ORENS
		16-054	06/02/2020	09/12/2016	-1 154	TM - ZAC Balma Gramont	BALMA
		16-055	23/05/2019	12/12/2016	-892	TM - ZAD Canal St Martory	CUGNAUX
		16-056	20/05/2019	12/12/2016	-889	TM - ZAD Canal St Martory	CUGNAUX
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-057	17/08/2018	12/12/2016	-613	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	16-058	17/08/2018	15/12/2016	-610	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-002		16-059	14/12/2017	14/12/2016	-365	Colomiers - COP Val d'Aran	COLOMIERS
20-CO-001	20-CO-001-P05	16-060	16/03/2020	11/05/2016	-1 405	Tournefeuille - COP Coeur de ville	TOURNEFEUILLE
		17-001	05/11/2018	05/01/2017	-669	Beaupuy - Centre	BEAUPUY
		17-002	21/03/2017	13/01/2017	-67	Villeneuve Tolosane - Centre	VILLENEUVE-TOLOSANE

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

COP n°	PERIMETRE	CP n°	Date de signature de la convention	Date de l'acte	Différence acte - signature convention (en jours)	Opération (projet)	Commune
		17-003	30/08/2017	16/01/2017	-226	TM - Hors ZAC Aerospace	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P02	17-004	17/08/2018	19/01/2017	-575	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		17-005	06/02/2020	24/01/2017	-1 108	TM - Bordelongue Langlade	TOULOUSE
		17-007	30/10/2018	20/02/2017	-617	TM - AFNT Lacourtensourt	AUCAMVILLE
		17-008	30/10/2018	20/02/2017	-617	TM - AFNT Lacourtensourt	AUCAMVILLE
		17-009	30/10/2018	20/02/2017	-617	TM - AFNT Lacourtensourt	AUCAMVILLE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-010	17/08/2018	24/02/2017	-539	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		17-011	09/11/2017	28/02/2017	-254	Montlaur - Camp Mignon	MONTLAUR
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-012	17/08/2018	09/03/2017	-526	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-013	17/08/2018	09/03/2017	-526	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		17-014	06/11/2017	14/03/2017	-237	Cugnaux - Centre - Equipement	CUGNAUX
		17-015	08/04/2019	14/03/2017	-755	Bruguières - Diffus - Equipement	BRUGUIERES
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-016	17/08/2018	16/03/2017	-519	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-019	17/08/2018	03/04/2017	-501	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		17-020	12/11/2020	18/04/2017	-1 304	Saint Alban - Diffus - Habitat	SAINT ALBAN
		17-021	13/11/2018	20/04/2017	-572	Toulouse - Hors ZAC Malepère	TOULOUSE
		17-023	30/10/2018	04/05/2017	-544	TM - TAE	TOULOUSE
		17-024	02/11/2017	09/05/2017	-177	Cornebarrieu - Centre	CORNEBARRIEU
		17-025	06/11/2017	09/05/2017	-181	Cugnaux - Diffus - Equipement	CUGNAUX
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-026	17/08/2018	11/05/2017	-463	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P02	17-027	17/08/2018	17/05/2017	-457	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-028	17/08/2018	24/05/2017	-450	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-029	17/08/2018	24/05/2017	-450	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P03	17-030	17/08/2018	08/06/2017	-435	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		17-031	17/11/2017	08/06/2017	-162	TM - Suisse	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P02	17-032	17/08/2018	20/06/2017	-423	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-033	17/08/2018	21/06/2017	-422	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-034	17/08/2018	24/08/2017	-358	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-035	17/08/2018	07/07/2017	-406	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		17-036	13/11/2018	10/07/2017	-491	Toulouse - Hors ZAC Malepère	TOULOUSE
		17-037	30/10/2018	24/08/2017	-432	TM - TAE	TOULOUSE
		17-038	13/11/2018	11/10/2017	-398	Toulouse - Arnaud Bernard - Habitat	TOULOUSE
		17-039	30/10/2018	11/09/2017	-414	TM - Toulouse - Diffus - Equipement	TOULOUSE
		17-040	28/06/2019	25/09/2017	-641	Aucamville - Centre	AUCAMVILLE
20-CO-001	20-CO-001-P04	17-043	29/10/2018	29/09/2017	-395	Toumefeuille - COP Cœur de ville	TOURNEFEUILLE
		17-044	13/11/2018	11/10/2017	-398	Toulouse - Arnaud Bernard - Habitat	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-045	17/08/2018	19/09/2017	-332	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-046	17/08/2018	19/09/2017	-332	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
13-CO-001		17-047	13/11/2018	19/10/2017	-390	Toulouse - COP Commerces "Avenir"	TOULOUSE
16-CO-002		17-048	08/01/2018	29/09/2017	-101	Colomiers - COP Val d'Aran	COLOMIERS
13-CO-001	13-CO-001-P01	17-049	18/05/2018	11/10/2017	-219	Toulouse - COP Commerces "Avenir"	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-050	17/08/2018	23/10/2017	-298	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		17-051	13/11/2018	21/12/2017	-327	Toulouse - Diffus - Equipement	TOULOUSE
		17-052	30/10/2018	21/12/2017	-313	TM - TAE	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	17-053	17/08/2018	14/12/2017	-246	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE

COP n°	PERIMETRE	CP n°	Date de signature de la convention	Date de l'acte	Différence acte - signature convention (en jours)	Opération (projet)	Commune
16-CO-001	16-CO-001-P02	17-054	17/08/2018	14/12/2017	-246	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		17-055	20/12/2017	20/12/2017	0	SIC - Deyme - Canto Coucut	DEYME
		17-056	16/11/2018	20/12/2017	-331	Escalquens - Capitouls	ESCALQUENS
20-CO-001	20-CO-001-P04	17-057	29/10/2018	25/01/2018	-277	Tournefeuille - COP Cœur de ville	TOURNEFEUILLE
		18-001	13/11/2018	11/01/2018	-306	Toulouse - Arnaud Bernard - Habitat	TOULOUSE
		18-004	13/11/2018	14/06/2018	-152	Toulouse - Arnaud Bernard - Habitat	TOULOUSE
		18-005	18/11/2019	15/02/2018	-641	TM - Toulouse - Diffus - Habitat	TOULOUSE
		18-006	12/11/2018	01/02/2018	-284	Cugnaux - Centre - Habitat	CUGNAUX
		18-007	28/10/2020	25/04/2018	-917	Saint Alban - Diffus - Equipement	SAINT ALBAN
16-CO-001	16-CO-001-P01	18-008	17/08/2018	15/02/2018	-183	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		18-010	23/05/2019	04/04/2018	-414	TM - TAE	COLOMIERS
		18-012	28/02/2018	28/02/2018	0	Ayguevives - Turet	AYGUEVIVES
		18-013	28/02/2018	28/02/2018	0	Ayguevives - Centre	AYGUEVIVES
16-CO-001	16-CO-001-P01	18-014	17/08/2018	28/03/2018	-142	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P03	18-016	17/08/2018	04/04/2018	-135	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		18-018	10/02/2020	03/05/2018	-648	TM - AFNT fenouillet-St Alban	FENOUILLET
16-CO-002		18-019	15/06/2018	04/05/2018	-42	Colomiers - COP Val d'Aran	COLOMIERS
20-CO-001	20-CO-001-P05	18-021	16/03/2020	15/05/2018	-671	Tournefeuille - COP Cœur de ville	TOURNEFEUILLE
16-CO-001	16-CO-001-P01	18-022	24/02/2020	15/06/2018	-619	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		18-023	23/05/2019	18/06/2018	-339	TM - Beaupty - Diffus	BEAUPUY
		18-024	17/10/2018	22/06/2018	-117	Launaguet - Centre - Equipement	LAUNAGUET
		18-025	12/11/2018	18/06/2018	-147	TM - ZAD Pé Estebe Belle Enseigne	CUGNAUX
16-CO-001	16-CO-001-P01	18-027	24/02/2020	22/06/2018	-612	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		18-028	12/11/2018	11/07/2018	-124	TM - ZAD Pé Estebe Belle Enseigne	CUGNAUX
16-CO-001	16-CO-001-P02	18-029	24/02/2020	12/07/2018	-592	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P02	18-030	24/02/2020	20/07/2018	-584	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	18-031	24/02/2020	31/07/2018	-573	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		18-034	22/05/2019	30/08/2018	-265	Toulouse - Izards - Trois Cocus	TOULOUSE
		18-035	16/03/2020	24/09/2018	-539	Tournefeuille - Diffus - Ramelet M	TOURNEFEUILLE
		18-036	06/02/2020	26/09/2018	-498	TM - ZAC Balma Gramont	BALMA
16-CO-001	16-CO-001-P01	18-037	24/02/2020	27/09/2018	-515	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	18-038	24/02/2020	27/09/2018	-515	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P02	18-039	24/02/2020	17/10/2018	-495	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		18-040	06/05/2019	11/10/2018	-207	Fenouillet - Diffus	FENOUILLET
20-CO-001	20-CO-001-P04	18-041	16/03/2020	04/10/2018	-529	Tournefeuille - COP Cœur de ville	TOURNEFEUILLE
16-CO-001	16-CO-001-P01	18-042	24/02/2020	11/10/2018	-501	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	18-043	24/02/2020	11/10/2018	-501	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		18-044	13/11/2018	12/10/2018	-32	SIC - Belberaud - Peripherie ZA Bal	BELBERAUD
16-CO-001	16-CO-001-P01	18-045	24/02/2020	25/10/2018	-487	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		18-047	16/03/2020	26/11/2018	-476	Tournefeuille - Diffus - Ramelet M	TOURNEFEUILLE
16-CO-001	16-CO-001-P02	18-049	24/02/2020	14/12/2018	-437	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		18-050	08/01/2020	17/12/2018	-387	Saint Orens - Centre	SAINT ORENS
		18-051	07/07/2020	19/12/2018	-566	TM - Bordelongue Langlade	TOULOUSE
		18-053	25/04/2019	21/12/2018	-125	Labège - Bouisset Est	LABEGE
		18-054	09/04/2019	21/12/2018	-109	Vigoulet Auzil - Canto Coucut II	VIGOLET AUZIL

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

COP n°	PERIMETRE	CP n°	Date de signature de la convention	Date de l'acte	Différence acte - signature convention (en jours)	Opération (projet)	Commune
		19-001	22/10/2019	21/01/2019	-274	Pibrac - Coustayrac	PIBRAC
16-CO-001	16-CO-001-P02	19-002	24/02/2020	22/01/2019	-398	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		19-003	06/11/2019	27/02/2019	-252	La Salvetat St Gilles - Diffus	LA SALVETAT SAINT GILLES
20-CO-001	20-CO-001-P02	19-004	16/03/2020	31/01/2019	-410	Tournefeuille - COP Cœur de ville	TOURNEFEUILLE
		19-005	15/04/2019	05/02/2019	-69	Levignac - Centre	LEVIGNAC
16-CO-001	16-CO-001-P01	19-009	24/02/2020	15/02/2019	-374	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		19-010	16/03/2020	14/02/2019	-396	Tournefeuille - Diffus - Ramelet M	TOURNEFEUILLE
		19-011	10/02/2020	27/02/2019	-348	Toulouse - Alphan	TOULOUSE
		19-014	16/03/2020	03/04/2019	-348	Tournefeuille - ZE Pahin	TOURNEFEUILLE
16-CO-001	16-CO-001-P02	19-017	24/02/2020	11/04/2019	-319	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P01	19-018	24/02/2020	17/04/2019	-313	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P02	19-019	24/02/2020	19/04/2019	-311	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		19-021	03/03/2020	05/07/2019	-242	Castelginest - Centre	CASTELGINEST
16-CO-001	16-CO-001-P03	19-022	24/02/2020	20/06/2019	-249	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-002		19-028	04/03/2020	22/08/2019	-195	Colomiers - COP Val d'Aran	COLOMIERS
16-CO-001	16-CO-001-P02	19-029	24/02/2020	27/08/2019	-181	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		19-032	05/03/2020	06/11/2019	-120	Cugnaux - Centre - Equipement	CUGNAUX
20-CO-001	20-CO-001-P01	19-033-EV-001	26/09/2019	26/09/2019	0	Tournefeuille - COP Cœur de ville	TOURNEFEUILLE
16-CO-001	16-CO-001-P01	19-037	24/02/2020	07/10/2019	-140	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
16-CO-001	16-CO-001-P02	19-042	24/02/2020	24/10/2019	-123	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		19-046	03/03/2020	29/11/2019	-95	Saint Jean - Centre - Habitat	SAINT JEAN
16-CO-001	16-CO-001-P03	19-047	24/02/2020	21/11/2019	-95	TM - Grand Matabiau	TOULOUSE
		19-049	19/02/2020	14/11/2019	-97	Castanet Tolosan - Quartier Halle	CASTANET TOLOSAN
		19-050	19/02/2020	14/11/2019	-97	Castanet Tolosan - Quartier Halle	CASTANET TOLOSAN
		19-055	20/01/2020	16/12/2019	-35	SIC - Ayguevives - Haltre fluviale	AYGUEVIVES
					-530,02		

Source : CRC à partir des données EPFL

tableau 42 : situation de fin de portage sans cession

Date de signature de la convention	Date de signature d'avenant	Date de l'acte	Date de début de portage	Date de fin de portage	Pour le Cpte de	Opération (projet)	Réf. Cadastre
28/11/2011	07/09/2012	25/07/2011	25/07/2011	24/07/2019	TM	TM - ZAC Malepère	837AS 36
05/07/2012		09/11/2011	09/11/2011	08/11/2019	TM	TM - Hors ZAC Balma Gramont	AI 6
05/07/2012		09/11/2011	09/11/2011	08/11/2019	TM	TM - Hors ZAC Balma Gramont	AH 36 AH 45 AI 4 AI 5 AI 7
05/07/2012		16/01/2012	16/01/2012	15/01/2020	TM	TM - Hors ZAC Balma Gramont	AR 39
11/06/2012		25/01/2012	25/01/2012	24/01/2018	SAINT JORY	Saint Jory - Centre	AI 308
05/07/2012		09/02/2012	09/02/2012	08/02/2020	TM	TM - Toulouse - Diffus - Habitat	806AC 374
16/07/2012		02/07/2012	02/07/2012	01/07/2020	TM	TM - ZAD Canal St Martory	AD 139 AD 141 AD 143 AD 145

Date de signature de la convention	Date de signature d'avenant	Date de l'acte	Date de début de portage	Date de fin de portage	Pour le Cpte de	Opération (projet)	Réf. Cadastre
							AD 147 AD 149
16/11/2012		17/10/2012	17/10/2012	16/10/2020	TM	TM - AFNT Lacourtenourt	830AW 423 830AW 426
04/01/2013		15/11/2012	15/11/2012	14/11/2020	TM	TM - Lasbordes	BD 55 BD 79 BD 80 BE 41 BE 44 BE 46 BE 50 BE 65 BE 66
04/01/2013		20/11/2012	20/11/2012	19/11/2018	TM	TM - Paléficat DUP	831BH 107 0 0 0 7
12/09/2014		21/01/2013	21/01/2013	20/01/2019	SAINT JORY	Saint Jory - Centre	AI 136
12/09/2014		15/02/2013	15/02/2013	14/02/2019	TM	TM - Paléficat DUP	831BI 42
12/09/2014		06/06/2013	06/06/2013	05/06/2020	TM	TM - Extension Aéroconstellation	AE 410 AE 416 AE 592 AE 666
11/10/2013		24/06/2013	24/06/2013	23/06/2018	TM	TM - Paléficat DUP	831AC 144 831AC 146 831AC 147
24/07/2014		01/07/2013	01/07/2013	01/07/2018	TM	TM - Paléficat DUP	831AE 393
12/09/2014		11/07/2013	11/07/2013	10/07/2018	TM	TM - Paléficat DUP	831AE 391
12/09/2014		28/08/2013	28/08/2013	27/08/2020	TM	TM - Extension Aéroconstellation	AE 98 AE 99 AE 100
03/11/2014		01/10/2013	01/10/2013	30/09/2018	TM	TM - Paléficat DUP	831BH 21 831BH 25 831BH 26 831BH 27 831BH 103 831BH 104 831BH 105 831BH 106
04/02/2015		13/01/2014	13/01/2014	12/01/2019	TM	TM - Paléficat DUP	831AE 282
		24/06/2014	24/06/2014	23/06/2020	TM	TM - Paléficat DUP	831AC 141 831AC 168 831AC 170
20/09/2016		27/10/2014	27/10/2014	26/10/2020	TM	TM - Guilhermy	841AY 250

Source : données EPFL

tableau 43 : données comparatives

EPFL	Année de création	Population de l'aire de compétence	Montant des acquisitions réalisées en 2020 en M€	Montant du stock au 31/12/2020 en M€	Montant du stock en € / hab.
SMAF Auvergne	1992	1 009 632	11,21	166,01	16,44
Dauphiné	2002	619 430	27,01	140,82	22,73
Réunion	2002	860 000	17,61	197,38	22,95
Côte-d'Or	2003	259 087	10,63	41,16	15,89
Haute-Savoie	2003	756 989	51,39	185,29	24,48
Landes Foncier	2005	298 936	5,07	23,04	7,71
Pays Basque	2005	313 656	11,17	76,3	24,33
Savoie	2005	421 495	9,99	51,11	12,13
Ain	2006	647 527	13,5	70,78	10,93
Grand Toulouse	2006	916 657	22,52	216,32	23,60
Perpignan Pyrénées Méditerranée	2006	278 815	6,27	42,13	15,11
Alsace	2007	1 745 782	7	32,67	1,87
Doubs-BFC	2007	941 376	11,23	39,63	4,21
Montauban	2007	88 122	1,06	10,07	11,43
Oise	2007	740 155	16,05	87,94	11,88
Cœur de France	2008	819 349	7,82	30,22	3,69
Tarn	2008	80 646	0,77	7,26	9,00
Béarn Pyrénées	2010	339 549	1,89	19,05	5,61
Agen Garonne	2011	98000	0,41	6,03	6,15
Martinique	2011	368 783	2,32	26,13	7,09
Loire-Atlantique	2012	1 373 912	3,49	29,19	2,12
Guadeloupe	2013	363 587	8,16	37,96	10,44
Corse	2014	338 550	3,23	16,32	4,82
Mayenne-Sarthe	2014	438 935	0	1,2	0,27
Tours	2018	294 220	0	0	0,00

Source : association des EPF

annexe 3 : gestion interne

tableau 44 : marchés examinés par la chambre Occitanie

Année	Marché	Attributaire(s)	Montant exécuté en € (2015-2020)
2016	Marché d'entretien et de nettoyage des ensembles immobiliers de l'EPFL	SM CLEAN	0
2017	Travaux de démolition	AVENIR DECONSTRUCTION	848 027,95
2017	Assistance communication	INCONITO	20 480
2019	Maitrise d'œuvre - Démolition TESO	AMBIENTE	55 618
2019	Démolition	PREMYS	549 218,95
2020	Surveillance - sécurité - Gpmt de commandes	SUD INTERVENTION NEXECUR	n.c

Source : CRC

annexe 4 : fiabilité des comptes et situation financière

Schéma d'écritures comptables pour les opérations de portage foncier des EPFL

- À l'acquisition du bien par l'EPFL :
 - mandat au compte 60121 « portage foncier – coût d'achat » (dépenses réelles d'exploitation-chapitre 011 – charge à caractère général) ;
 - mandat du même montant au compte 2763 « créances sur des collectivités publiques » (dépense d'ordre d'investissement-chapitre 041 – opérations patrimoniales) ;
 - titre de recette du même montant au compte 1687 « autres recettes » (recettes d'ordre d'investissement-chapitre 041 – opérations patrimoniales).

- Lors de la gestion du bien en portage :
 - frais de gestion du terrain : mandats imputés aux comptes 60125 « portage foncier-impôts locaux » ; 60124 « portage foncier- travaux » ; 60127 « portage foncier – frais accessoires) (dépenses réelles d'exploitation-chapitre 011 - charges à caractère général) ;
 - remboursement par la collectivité de ces différents frais par la collectivité : titre de recettes au compte 60129 « portage foncier – produit en atténuation de charges » (recettes réelles d'exploitation-chapitre 013 – atténuation de charges).

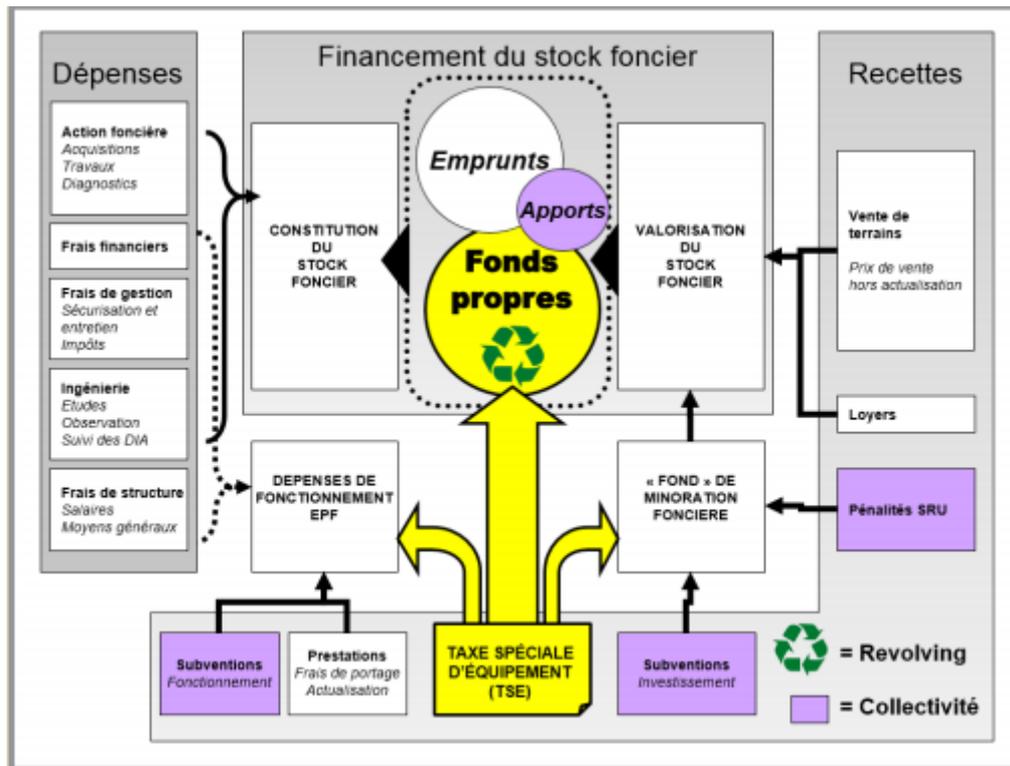
- Remboursement en annuité par la collectivité à l'EPFL :
 - pour le remboursement du bien en portage : titre de recette de 250 000 € au compte 2763 « créances sur des collectivités publiques » (recettes réelles d'investissement-chapitre 27 – autres immobilisations financières) ;
 - pour les frais de portage facturés par l'EPFL : titre de recette de 20 000 € au compte 7064 « rémunération des opérations sous mandats » (recettes réelles d'exploitation-chapitre 70 – prestations de services).

- Rétrocession du bien à la collectivité :
 - titre de recettes au comptes 7012 « portage foncier » (recettes réelles d'exploitation-chapitre 070) ;
 - mandat au compte 1687 « autres dettes » (dépenses réelles d'investissement-chapitre 16 « emprunts et dettes assimilées).

Les opérations passées sur les comptes 601, 602, 607 et 603 en dépenses et sur les comptes 701 en recettes sont suivies en comptabilité de stock.

Pour les comptes 2763 et 1683, la créance et la dette de l'EPFL sont constatées en opération d'ordre au moment de l'acquisition du bien afin de suivre ces éléments dans le bilan de l'établissement. Les remboursements progressifs des biens portés sont enregistrés au compte 2763 mais comme une recette réelle afin de comptabiliser l'extinction progressive de la créance de l'EPFL.

schéma 2 : la TSE dans le financement des EPFL



Source : association des EPF

GLOSSAIRE

CA	communauté d'agglomération
CAF	capacité d'autofinancement
CC	communauté de communes
CFE	cotisation foncière des entreprises
CRC	chambre régionale des comptes
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPF	établissement public foncier
EPFL	établissement public foncier local
EPIC	établissement public à caractère industriel et commercial
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
PPIF	programme pluriannuel d'intervention foncière
RTT	réduction du temps de travail
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SMEAT	syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine
SRU	loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TSE	taxe spéciale d'équipement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 10 mai 2022 de M. Pascal Courcier, directeur de l'EPFL du Grand Toulouse.

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
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**