

CINQUIÈME CHAMBRE

S2018-3308

PREMIÈRE SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LES COMPTES ET LA GESTION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ÉCOVALLÉE PLAINE DU VAR

Exercices 2013 à 2017

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 26 octobre 2018.

**En application de l'article L.143-1 du code des juridictions financières, la communication de
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour
arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

1 LA STRATÉGIE DE L'EPA PLAINE DU VAR.....	8
1.1 La création récente de l'opération d'intérêt national (OIN) et de l'établissement Écovallée-Plaine du Var.....	8
1.1.1 Les EPA, acteurs importants de l'aménagement du territoire.....	8
1.1.2 Un projet d'urbanisme ambitieux sur un territoire étendu et contrasté	9
1.2 L'élaboration concertée du projet stratégique du territoire	11
1.2.1 Des orientations de 2009 au projet de territoire, support du protocole de 2012.....	11
1.2.2 Le projet stratégique et opérationnel (PSO) arrêté en 2015	11
1.2.3 La contestation et l'annulation du projet stratégique et opérationnel.....	13
1.3 La complexité du jeu des différents acteurs concernés par l'opération d'intérêt national	13
1.3.1 De 2008 à 2013, un démarrage difficile de l'établissement	14
1.3.2 Un pilotage de l'établissement par l'État multipolaire	14
1.3.3 L'organisation de la coordination nécessaire entre les partenaires de l'EPA..	15
1.3.3.1 La multiplicité des partenaires de l'établissement public d'aménagement.....	15
1.3.3.2 Des comités informels d'échanges avec ses partenaires institutionnels	16
1.3.3.3 Des instances plus politiques pour mieux faire partager les projets de l'EPA	17
2 UNE ACTIVITÉ D'AMÉNAGEMENT CONTRAINTE QUI A RÉCEMMENT DÉBUTÉ	19
2.1 Une activité cadrée par un protocole partenarial signé tardivement	19
2.1.1 Un accord partenarial opérationnel et financier	19
2.1.2 Un aménagement de la plaine du Var aidé par des concours publics	20
2.1.3 Les retombées économiques et sociales attendues des opérations+	21
2.1.4 Des opérations nouvelles prévues et l'activation de la clause de « revoyure ».....	23
2.2 La construction délicate des prévisions à fin d'affaire (PFA).....	23
2.2.1 Un défaut de fiabilité des premières PFA	23
2.2.1.1 Un protocole financier pour consolider la participation financière des partenaires	23
2.2.1.2 Un défaut de transparence dans le protocole : l'exemple des opérations dites hors bilan.....	26
2.2.1.3 Le défaut de fiabilité des prévisions à fin d'affaire initiale	28
2.2.2 Une activité commerciale atypique : la cession de charges foncières.....	29
2.2.2.1 La professionnalisation des pratiques de l'établissement à compter de 2015.....	29
2.2.2.2 L'exemple de l'attribution du « macro-lot » de la ZAC Nice Méridia.....	30
2.2.2.3 Une sécurisation accrue de la procédure de consultation et la création de la commission de cession de foncier	32
2.2.3 La détermination des prix, des coûts et des marges	36
2.2.3.1 La prévision et la détermination des charges foncières	36
2.2.3.2 Un coût du foncier public à des conditions favorables à l'équilibre des opérations	38
2.2.3.3 Le portage foncier via le partenariat avec l'établissement public foncier de la région PACA	38
2.2.3.4 La détermination de la marge	39

2.3 Un démarrage lent de l'activité d'aménageur de l'établissement	40
2.3.1 Un lancement tardif de l'activité	40
2.3.2 Une opération prioritaire inaboutie : l'éco-quartier de la Digue à Saint-Martin- du-Var	42
2.4 Un bilan difficile à établir au regard des enjeux majeurs de l'opération d'intérêt national	44
2.4.1 L'EPA, un acteur parmi d'autres pour le développement de l'OIN et très dépendant de ses partenaires	44
2.4.2 L'enjeu primordial de la dimension environnementale	45
2.4.3 L'exposition de l'EPA aux risques	47
3 LA SITUATION FINANCIÈRE ET LA GESTION DE L'EPA	50
3.1 La qualité budgétaire et comptable	50
3.1.1 L'exécution budgétaire	50
3.1.2 La comptabilité analytique	50
3.1.3 Un contrôle de gestion adapté et un contrôle interne comptable garde-fou des errances du passé	52
3.2 L'entrée de l'établissement en phase opérationnelle	52
3.2.1 Le cycle financier des opérations d'aménagement	52
3.2.2 Le résultat de l'établissement	55
3.2.3 Le tableau de financement	58
3.2.4 Le bilan	58
3.3 Des perspectives financières incertaines	59
3.4 Une gestion des ressources humaines confrontée à la question des compétences	60
3.5 La commande publique	61
CONCLUSION	63
ANNEXES	64

SYNTHÈSE

Un établissement d'aménagement de création récente, aux débuts difficiles

L'établissement public d'aménagement Écovallée-Plaine du Var (EPA) a été créé en juillet 2008, afin de contribuer au développement d'une opération d'intérêt national (OIN) couvrant 10 000 hectares de la plaine du Var, à l'ouest de Nice, en zones urbaines et rurales, autour de la Métropole Nice Côte d'Azur.

Aujourd'hui doté d'un effectif d'environ 30 personnes et d'un budget de 26 M€, l'établissement a eu des difficultés à trouver sa place, à asseoir sa légitimité et à démarrer son activité. Le soutien de l'État, dans les premiers temps, a été limité et les désaccords locaux entre les différentes collectivités n'ont pas permis de développer le projet rapidement.

L'établissement a rencontré de nombreux obstacles, l'un d'entre eux étant l'instabilité de sa direction, pendant les cinq premières années. Cela s'est traduit par une gestion erratique et la signature tardive d'un protocole opérationnel et financier en 2012. Cet accord encadrait l'activité d'aménagement et il engageait les signataires en termes financiers, avant l'approbation du projet stratégique en mars 2015.

Un opérateur d'aménagement dépendant du financement et de la stratégie des acteurs locaux

L'établissement est un opérateur d'aménagement dont les opérations sont liées à la réalisation de celles de ses partenaires et tout particulièrement de la métropole de Nice (tramway, construction du centre d'affaires international, du stade, des gares intermodales, etc.). De surcroît, sur dix opérations désignées comme prioritaires pour le territoire couvert par l'opération d'intérêt national, seules quatre sont dévolues à l'établissement, même s'il s'agit d'opérations importantes.

L'accord financier, conclu pour quinze ans, repose sur des prévisions à fin d'affaire (PFA) qui, par opération et globalement, courent jusqu'en 2026. Les dépenses et recettes attendues de l'établissement – y compris les subventions – doivent permettre d'atteindre un équilibre au niveau global, en portant notamment les frais de structure. D'un montant total de 64,4 M€, l'aide publique est constituée d'apports en numéraire (39,6 M€), en foncier (21,3 M€) et en facilités de paiement lors des transactions foncières (3,5 M€). Un effet de levier important est attendu du développement économique, de la création d'emplois et des investissements privés.

Pour autant, l'accord présente des incohérences, entre ses différents tableaux de financement, et il contient des éléments susceptibles de prêter à confusion. D'une part, il prévoit des opérations dites « hors bilan » qui sont, en réalité, prises en charge financièrement par l'établissement. D'autre part, les partenaires locaux ont souhaité voir affichée, en plus de leur apport de 64,4 M€, leur participation « hors bilan » de 22,4 M€ aux financements accordés à SNCF Réseau, pour des travaux dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage.

Une conduite satisfaisante de l'activité d'aménagement

L'activité d'aménageur est pilotée par les prévisions à fin d'affaire. Celles-ci permettent de planifier en détail les dépenses et recettes attendues, en intégrant les risques à hauteur de 10 % environ des coûts.

Pour les opérations en cours, la marge opérationnelle de l'établissement (hors frais de structure) est de 5 % globalement. Les aléas sont pris en compte à hauteur de 10 % des prévisions des dépenses. Le coût foncier représentant 36 % des coûts, l'apport foncier en nature de la métropole et du département, de même que le partenariat avec l'établissement public foncier de la région, favorisent de manière déterminante l'équilibre de certaines opérations.

Une lente montée en charge des opérations d'aménagement reportant l'équilibre financier en 2032

Depuis 2012, le démarrage de l'activité d'aménageur intervient lentement. Les opérations du quartier du Grand Arénas, situé à proximité de l'aéroport de Nice, ont été bloquées par des conflits locaux empêchant le déménagement du marché d'intérêt national (MIN). Cela a abouti à un retard de six ans pour achever les opérations de l'établissement, reportant l'équilibre financier de 2026 à 2032.

La ZAC Nice Méridia (entre l'aéroport de Nice, la plaine du Var et le stade Allianz Riviera) a démarré mais plus lentement que ne le prévoyait le protocole. Les prévisions à fin d'affaire de l'opération de la Baronne, sur les communes de La Gaude et de Saint-Laurent-du-Var, ont diminué car des études pré-opérationnelles ont montré que l'espace foncier disponible était suffisant pour déplacer le MIN mais ne permettait pas de construire une ZAC, comme cela était prévu au départ.

Enfin, l'Éco-quartier de Saint-Martin-du-Var a fait l'objet d'études pré-opérationnelles mais le maire a décidé de les utiliser en confiant la maîtrise d'ouvrage à un promoteur privé, sans pour autant verser une contribution financière pour le travail effectué par l'établissement.

Depuis peu néanmoins, la situation a évolué de façon plus favorable. En effet, l'établissement vient d'attribuer un macro-lot de l'opération Nice Méridia, ce qui permettra la livraison de 800 logements d'ici cinq ans. Les prévisions à fin d'affaire ont progressé globalement de 27 %, par le jeu des actualisations annuelles, sans apport de fonds publics complémentaires, et deux opérations nouvelles, validées par le projet stratégique et opérationnel (35 M€), ont fait l'objet d'études pré-opérationnelles et ont été engagées.

En tout état de cause, l'établissement voit son action d'aménageur contestée par certaines associations. Par ailleurs, sa position, par rapport à la métropole de Nice, limite son identification comme opérateur de l'État sur le territoire.

Une situation financière suivie

La situation financière de l'établissement est déterminée par les règles spécifiques des prévisions à fin d'affaire. Celles-ci aboutissent à ce que les marges opérationnelles soient stockées, par mesure prudentielle, jusqu'à ce que le chiffre d'affaires réalisé atteigne 20 %.

En 2017, les prévisions à fin d'affaire de l'opération du pôle d'échange intermodal ont atteint ce seuil. Cela a permis de déstocker recettes et charges à hauteur de la marge prévisionnelle.

Pour la première fois, en 2017, les résultats opérationnels ont été intégrés aux comptes de l'établissement, de manière opportune au regard de la sous-capitalisation.

Une gestion professionnalisée

Après des années de pilotage erratique, l'établissement a professionnalisé ses méthodes de gestion dans tous les domaines : mise en concurrence pour la cession des charges foncières par l'organisation volontaire d'un processus de consultation ; création d'une commission consultative de cession du foncier ; mise en place d'une comptabilité analytique ; développement du contrôle interne et du contrôle de gestion ; mise en œuvre de recrutements qualitatifs en compensation d'un fort taux de rotation (*turn-over*), apaisement du climat social, après de nombreux contentieux et adoption de nouvelles pratiques pour la gestion de la commande publique.

L'établissement doit, toutefois, encore préciser les critères de décision de la commission de cession du foncier, établir un rapport annuel d'activité et actualiser la cartographie des risques auxquels il est exposé, afin de définir une stratégie de prévention appropriée.

La mise en œuvre nécessaire de la clause de revoyure

Enfin, en ce qui concerne les perspectives financières, la mise en œuvre de la clause de « revoyure » du protocole en 2018 doit permettre de mettre à jour les objectifs économiques et sociaux, de préciser les participations financières mais aussi d'organiser le conventionnement et la facturation de toutes les études opérationnelles que réalise l'établissement.

Cette revoyure est rendue d'autant plus nécessaire que le financement n'est pas couvert par le protocole jusqu'en 2032.

Il en résulte, dès lors, que l'établissement prévoit une situation déficitaire à hauteur de 6,6 M€ en 2026.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 (EPA et tutelle) : mettre à jour les objectifs économiques et sociaux et clarifier le plan de financement à l'occasion de la « revoyure » inscrite dans le protocole, notamment en isolant les participations financières destinées à d'autres opérateurs que l'EPA.

Recommandation n°2 (EPA) : arrêter les critères de décision de la commission de cession du foncier explicitant le choix ou non du recours à la publicité, pour la cession des charges foncières, et rendre systématiquement publics ses avis motivés.

Recommandation n°3 (EPA) : publier annuellement un rapport d'activité.

Recommandation n°4 (EPA) : retenir, à l'occasion de la mise en œuvre de la clause de « revoyure » du protocole, que toutes les études opérationnelles devront faire l'objet d'un conventionnement et d'une facturation, qu'elles débouchent ou non ensuite sur une opération.

Recommandation n°5 (EPA) : réactualiser, dans les meilleurs délais, la cartographie des risques.

1 LA STRATÉGIE DE L'EPA PLAINE DU VAR

1.1 La création récente de l'opération d'intérêt national (OIN) et de l'établissement Écovallée-Plaine du Var

1.1.1 Les EPA, acteurs importants de l'aménagement du territoire

L'établissement public d'aménagement Écovallée-Plaine du Var (EPA EPV), créé par le décret n°2008-773 du 30 juillet 2008, fait partie des quatorze établissements publics d'aménagement existant aujourd'hui¹, qui ont été constitués dans des contextes historiques et géographiques particuliers.

Régis par les dispositions des articles L. 321-14 et suivants du code de l'urbanisme, les établissements publics d'aménagement (EPA), établissements publics industriels et commerciaux créés par l'État par décret en Conseil d'État, ont pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national. Leur mission est de conduire au sein de leur périmètre d'intervention, et pour leur compte ou pour celui de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un autre établissement public, toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de ces territoires, dans le respect de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale dans l'habitat, ainsi que de la protection de l'environnement.

La contribution financière de l'État aux EPA provient pour l'essentiel du programme 135 UTAH - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* - sous-action « politique d'aménagement de l'État ». Elle s'élève à un montant annuel l'ordre de 25 M€ pour l'ensemble des établissements². Ces moyens sont contractualisés dans les contrats de plan État - Régions (CPER) pour les années 2015 à 2020. Un cadre de financement partenarial et la gouvernance mis en place dans chaque EPA doivent favoriser la mobilisation conjointe des collectivités locales et donner une visibilité à long terme aux partenaires économiques. Fin 2015, les opérations engagées par les EPA représentaient environ 9 Md€ de travaux d'aménagement et un investissement immobilier estimé à 27 Md€.

L'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 a introduit l'obligation, pour chaque établissement public d'aménagement, d'élaborer un Projet stratégique et opérationnel (PSO)³. Ce projet doit notamment tenir compte des orientations stratégiques notifiées préalablement par le ministre en charge de l'urbanisme.⁴

¹ Y compris Grand Paris Aménagement (GPA) dont les statuts sont proches de ceux d'un EPA

² Pour deux d'entre eux (Alzette-Belval et EPASE), elle est complétée d'un apport du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

³ Article 2 : « Pour les établissements publics d'aménagement existant à la date de publication de la présente ordonnance et qui ne disposent pas d'un document équivalent, le projet stratégique et opérationnel prévu à l'article L. 321-18 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la présente ordonnance est approuvé au plus tard le 31 décembre 2014 ».

⁴ Préalablement à cette loi, les EPA ne disposaient pas nécessairement d'orientations stratégiques définies par leur tutelle.

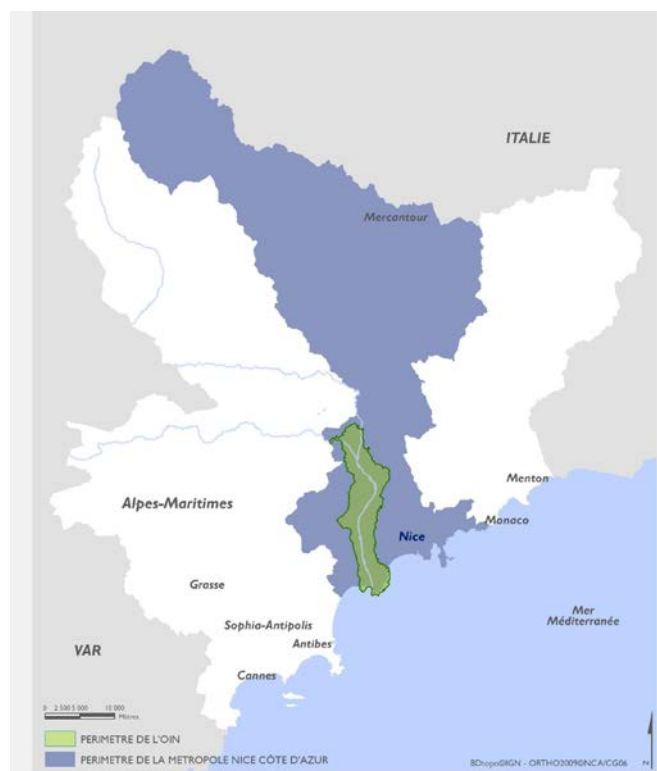
Par ailleurs, les EPA interviennent le plus souvent dans le cadre spécifique d'opérations d'intérêt national (OIN), prévues par le code de l'urbanisme. Celles-ci confèrent à l'État des prérogatives exceptionnelles, au regard du droit commun de l'urbanisme, en lui confiant notamment la compétence d'attribuer des autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols (permis de construire ou autorisation de lotir, par exemple) et pour créer des ZAC.

Dans ce contexte, le projet de création de l'opération d'intérêt national et de l'EPA de la Plaine du Var a été arrêté fin 2006 par le ministre chargé de l'aménagement du territoire. Le processus a été engagé lors d'une réunion interministérielle en novembre 2016 pour mettre en place une mission d'expertise. Le projet étant validé, une mission de préfiguration a été instituée le 5 avril 2007.

Le projet a abouti à la création de l'opération d'intérêt national de la Plaine du Var, par décret n° 2008-229 du 7 mars 2008, et de l'établissement public d'aménagement de la Plaine du Var, par décret n° 2008-773 du 30 juillet 2008⁵.

1.1.2 Un projet d'urbanisme ambitieux sur un territoire étendu et contrasté

Carte n° 1 : Périmètre de l'OIN et de la Métropole Nice Côte d'Azur

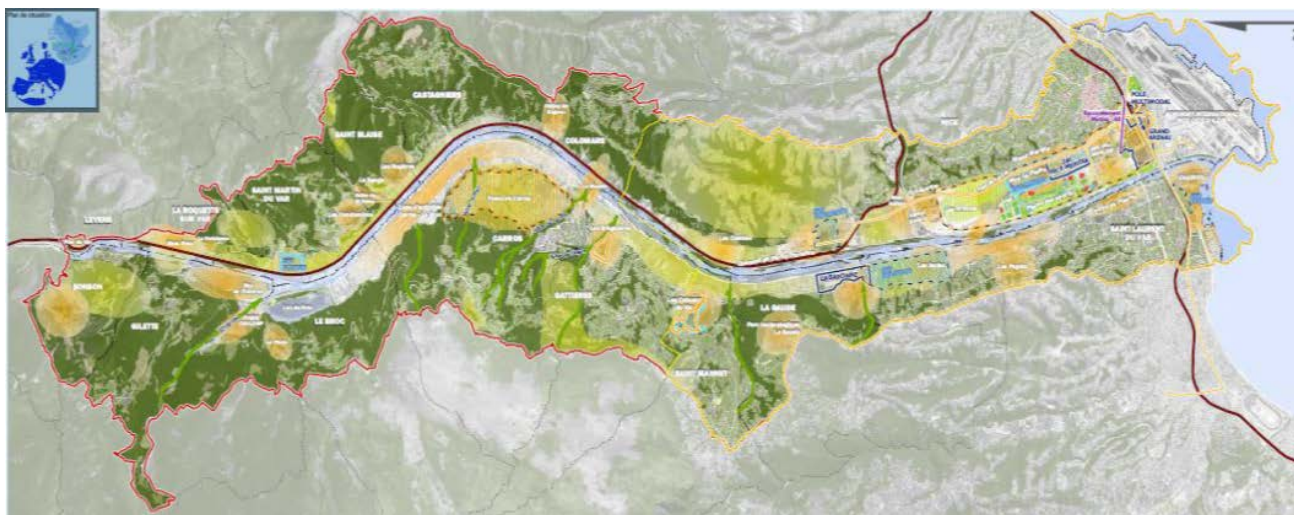


Source : EPA PV

⁵ Par décret n° 2015-982 du 31 juillet 2015, le nom de l'établissement a été modifié en Établissement public d'aménagement Écovallée-Plaine du Var (EPA EPV). Son nom d'usage est devenu en 2017 Nice-Écovallée (EPA Plaine du Var).

Situé dans la plaine du Var, qui fait la liaison entre la métropole de Nice Côte d'Azur et le Mercantour, le territoire de l'opération d'intérêt national est l'un des plus vastes, en matière d'opération d'aménagement, de renouvellement urbain et développement économique et durable. Son périmètre s'étend sur 10 000 hectares, regroupe 120 000 habitants et 74 000 emplois existants. Il inclut 15 des 49 communes de la métropole de Nice Côte d'Azur, sur un territoire très contrasté, en termes de densité, de topographie et d'utilisation de l'espace. Malgré ses richesses naturelles et la qualité de plusieurs de ses paysages, la plaine du Var a longtemps été marquée par un développement anarchique, mélangeant habitat diffus, étalement urbain et sites dégradés d'une banlieue au développement mal maîtrisé.

Carte n° 2 : L'OIN de la plaine du Var



Source : EPA PV

De ce fait, cette plaine concentre la quasi totalité des enjeux que soulève l'aménagement durable. L'emploi et l'attractivité économique reposent trop exclusivement sur le tourisme et l'économie résidentielle. Le parc de logements connaît une insuffisance marquée de logements sociaux. Les risques naturels (inondations, séismes, glissements de terrains, feux de forêts, tsunamis) et technologiques sont importants. La mobilité est difficile en raison de nombreuses infrastructures saturées, de l'insuffisance des liaisons Est/Ouest comme de celle des transports en commun. L'environnement doit être préservé en lien avec la présence de nombreuses zones Natura 2000. La prise en compte de l'agriculture est nécessaire, avec un parcellaire agricole morcelé et souvent en friche, dont la perception ne correspond pas à la réalité. Enfin, de nombreux paysages sont mités et des surfaces commerciales sont en partie dégradées.

Dans ce contexte, la décision de créer une opération d'intérêt national visait à changer l'image de ce territoire, marqué notamment par la présence de quartiers sensibles.

Le grand projet de développement et d'aménagement dont l'établissement Plaine du Var a la charge a été nommé « Écovallée », l'ambition étant de faire de cette plaine du Var « *un espace d'expérimentation des territoires de demain confrontés à de multiples défis* ». Les enjeux de développement durable concernent la gestion de l'énergie et des risques, la recherche de formes élaborées de cohabitation entre les espaces urbains et naturels, la difficulté de rendre compatible croissance économique et respect de l'environnement et la recherche de la meilleure organisation d'une agriculture péri-urbaine.

La création de l'opération d'intérêt national a marqué l'engagement de l'État dans le projet de l'Écovallée, aussi bien au regard du développement international de la métropole de Nice que de la démarche environnementale. Seuls vingt mois ont été nécessaires, entre le début du processus, en novembre 2006, et la création de l'EPA Plaine du Var, à la fin juillet 2008. Le temps de préfiguration a donc été relativement court. Cela a conduit à décaler la définition, après concertation, du projet stratégique du territoire ainsi que les partenariats financiers. Dès lors, l'activité de l'établissement a commencé sans qu'il dispose de feuille de route stratégique ni de garantie financière à long terme.

1.2 L'élaboration concertée du projet stratégique du territoire

1.2.1 Des orientations de 2009 au projet de territoire, support du protocole de 2012

Créé à l'issue d'un processus rapide, l'établissement public d'aménagement devait en premier lieu définir ses objectifs et construire un partenariat avec les acteurs du territoire de l'opération d'intérêt national.

Les objectifs retenus⁶ en 2009 ont été, d'une part, d'élever Nice Côte d'Azur à un rang mondial de métropole et, d'autre part, de faire de la plaine du Var un espace de référence en matière environnementale. L'établissement public a été identifié comme devant être l'animateur du projet de développement, le garant du respect des principes posés et l'opérateur chargé de réaliser les projets des partenaires ou les siens propres. Ces travaux ont permis de préparer le projet de territoire. Celui-ci a été adopté par délibération du conseil d'administration le 19 décembre 2011. Ce document sous-tendait le protocole de partenariat opérationnel et financier qui a été signé le 12 mars 2012.

Ce projet de territoire visait à apporter une nouvelle dynamique économique et sociale. Il se déclinait en plusieurs objectifs opérationnels, à savoir créer des emplois, construire des logements, y compris sociaux, à des prix attractifs, favoriser la proximité de transports en commun et intégrer les risques naturels et les enjeux environnementaux.

1.2.2 Le projet stratégique et opérationnel (PSO) arrêté en 2015

En réalité, l'approfondissement de la stratégie de territoire a été faite après l'accord partenarial, dans le cadre du projet stratégique et opérationnel (PSO). Celui-ci, d'une part, a intégré les « Orientations stratégiques de l'État » (OSE) qui ont été notifiées à l'EPA le 4 septembre 2014, et d'autre part, s'est inscrit dans un corpus de documents d'urbanisme préexistants.

⁶ À la suite d'un premier rapport du directeur général sur la stratégie d'intervention de l'établissement approuvé lors d'un conseil d'administration le 23 janvier 2009, qui a été finalisé dans un document intitulé « Éco-Vallée : Enjeux et Ambitions » approuvé lors du conseil d'administration du 19 juin 2009.

Ces documents, outre les plans locaux d'urbanisme (PLU), sont :

- la directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes, approuvée le 2 décembre 2003, qui a défini les objectifs de l'État pour ce département et fixé très tôt des objectifs d'aménagement pour la Plaine du Var, notamment au regard du respect et du maintien de ses espaces agricoles ;

- le projet de territoire de 2011 qui a listé de façon exhaustive l'ensemble des contrats, plans, schémas existant sur la zone dans tous les domaines, notamment la santé, l'environnement, l'eau, le changement climatique, l'énergie. Il a identifié les points forts et les points faibles en matière d'activités humaines, de ressources naturelles, de qualité des espaces, sa faiblesse résidant toutefois dans son absence de directives spatiales, d'orientations opérationnelles, d'analyse des risques ;

- le schéma de cohérence territoriale (SCoT) qui existait sur un territoire correspondant à la communauté d'agglomération composée de 24 communes et qui devait être ajusté après la création de la Métropole Nice-Côte d'Azur (NCA) regroupant 49 communes. La Métropole a donc décidé, le 13 novembre 2013, d'engager la réalisation d'un nouveau document. Si son approbation était attendue pour septembre 2018, la priorité a été donnée, entre temps, à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) couvrant l'intégralité de son territoire et tenant lieu de Plan de Déplacements Urbains (délibération du 15 décembre 2014). Celui-ci était encore en cours d'élaboration, à la fin 2018, avec l'objectif qu'il soit approuvé au début de 2019.

Comme la loi en dispose, le projet stratégique et opérationnel a été élaboré dans le cadre d'une large concertation demandée par la tutelle⁷. Cette concertation, prenante et chronophage, s'est déroulée durant plus d'un an à plusieurs niveaux :

- un premier niveau a concerné les acteurs institutionnels sous la forme d'échanges réguliers et d'ateliers urbains auxquels ont participé l'ensemble des partenaires et des acteurs identifiés comme des personnes ressources (services de l'État, conseil régional, conseil départemental, métropole de Nice Côte d'Azur, chambre de commerce et d'industrie, chambre d'agriculture, agence de déplacements et d'aménagement des Alpes-Maritimes, établissement public foncier régional);

- un deuxième niveau de concertation s'est organisé avec un comité permanent de concertation (quatre séances plénières), cinq groupes de travail organisés sur des thèmes arrêtés de façon concertée et une réunion d'information concernant la préservation et le développement de l'agriculture sur le territoire de l'opération d'intérêt national ;

- un dernier niveau de concertation a permis la participation de la population au travers de trois ateliers citoyens qui se sont déroulés à Carros, Colomars et Saint-Laurent-du-Var et du site internet de l'EPA ;

- enfin les maires des quinze communes de l'opération d'intérêt national ont été étroitement associés lors de réunions de présentation « personnalisées ».

⁷ Courrier de mars 2013 de M^{me} DUFLLOT, ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Le projet stratégique et opérationnel de l'Écovallée comprend trois parties : le « diagnostic », approuvé par le conseil d'administration le 30 mars 2015, la « stratégie », approuvée le 30 mars 2015 et le « programme prévisionnel d'aménagement » (PPA), approuvé le 9 juillet 2015.

1.2.3 La contestation et l'annulation du projet stratégique et opérationnel

Malgré la démarche de concertation conduite, le projet stratégique et opérationnel a été contesté par certaines associations. Par une requête enregistrée le 9 septembre 2015 et deux mémoires complémentaires, enregistrés le 14 octobre 2016 et le 9 mai 2017, le collectif « associatif 06 pour des réalisations écologiques » (CAPRE 06) a demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler la délibération du 9 juillet 2015 par laquelle le conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement Plaine du Var avait approuvé le projet stratégique et opérationnel.

L'enjeu était de savoir si le projet stratégique et opérationnel n'était qu'une « feuille de route », un document informatif sans valeur juridique non soumis à des études sur l'environnement comme le soutenait l'EPA qui a fait appel du jugement, ou bien à l'inverse, un document d'urbanisme contraignant soumis à des études d'impact et qui devait être compatible avec le code de l'environnement, comme le soutenait l'association requérante.

Le tribunal administratif (TA) de Nice a fait droit à la demande de l'association par jugement du 22 juin 2017. Il s'est fondé sur le fait que le projet stratégique et opérationnel n'avait pas été soumis à une étude d'incidences sur un site Natura 2000⁸. Le juge n'a pas pris en compte que le projet ne figurait pas dans la liste fixée par l'article R. 414-19 du code de l'environnement, des documents qui sont soumis à une évaluation des incidences sur un site Natura 2000, ni non plus que certains des projets d'aménagement prévus par le projet stratégique et opérationnel avaient fait l'objet d'une telle étude.

La Cour administrative d'appel de Marseille a annulé, le 22 juin 2018, le jugement du tribunal administratif de Nice et rejeté le recours de l'association CAPRE 06 demandant l'annulation du projet stratégique et opérationnel (PSO). Elle a jugé que ce n'était pas un document opposable et qu'il n'était donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours. Un pourvoi en cassation a été déposé le 23 août 2018 par l'association, devant le Conseil d'État.

1.3 La complexité du jeu des différents acteurs concernés par l'opération d'intérêt national

Les instances de gouvernance de l'établissement public d'aménagement ont exercé leurs responsabilités dans un contexte difficile. Si la présidence du conseil d'administration est restée stable, la succession des directeurs, jusqu'en 2013, a rendu difficile l'organisation interne de l'établissement et le développement de son activité.

⁸ Le site Natura 2000 est la zone de protection, spéciale (ZPS) dénommée « Basse Vallée du Var » (FR9312025), situé dans la zone géographique couverte par le projet stratégique et opérationnel.

Le soutien de la tutelle est resté limité, notamment en raison de la modestie relative de la participation financière. Pour pouvoir asseoir sa légitimité, l'établissement a organisé la concertation entre ses différents partenaires au plan local, notamment en créant des instances d'échange et de dialogue.

1.3.1 De 2008 à 2013, un démarrage difficile de l'établissement

Faute de projet défini et d'accord partenarial, de 2008 à 2013, les débuts de l'établissement ont été difficiles. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a exprimé, au moment de la création de l'EPA, une certaine réserve sur l'intérêt d'une opération d'intérêt national pour la Plaine du Var. Toutefois, comme l'a rappelé la DGALN/DHUP lors de la contradiction avec la Cour, le ministre de tutelle a demandé, dès juillet 2009, par un mandat confié au préfet des Alpes-Maritimes, l'élaboration d'un contrat de développement assorti des concours financiers de chacun des partenaires afin que « *les intentions manifestées par les partenaires de l'OIN se concrétisent et aboutissent à la définition d'un cadre d'action crédible et pérenne* ». Autre difficulté initiale, certains élus locaux craignaient que l'établissement public devienne le « bras armé » de l'État dans le département des Alpes-Maritimes.

Dans ce contexte, la direction de l'établissement a été anormalement instable. De 2008 à 2013, quatre directeurs généraux⁹ se sont succédés : le premier est resté en poste 24 mois, son successeur, 12 mois, un intérim a ensuite duré 8 mois, puis le directeur suivant est resté 17 mois. Depuis 2013, la direction générale est stabilisée.

Alors qu'il s'agissait d'une période clé pour l'établissement, cette instabilité a affaibli la consolidation interne des équipes et entravé le déploiement de son action vis-à-vis des partenaires. Il est regrettable que l'État n'ait pas pu agir avant septembre 2013 pour placer de façon durable, un directeur à la tête de l'établissement, ce recrutement relevant pourtant de sa seule responsabilité.

1.3.2 Un pilotage de l'établissement par l'État multipolaire

La tutelle de l'État est exercée par la DHUP et les cabinets des ministres en charge du secteur, la direction du budget, le Contrôle général économique et financier (CGEFI) et le préfet de département.

Chaque conseil d'administration (CA) est précédé d'une réunion des administrateurs de l'État à laquelle participe le contrôleur général et le représentant de la direction du Budget, avec une implication forte du secrétaire général de la préfecture et des services (particulièrement la direction départementale des territoires et de la mer - DDTM) et en présence de la direction générale.

La DHUP, si elle n'estimait pas prioritaire à l'origine la création de l'OIN et de l'établissement, a ensuite adressé à chacun des directeurs successifs des lettres de mission.

⁹ Le mandat est formellement de cinq ans.

Après la signature du protocole, la nomination d'un directeur stable et la sortie des premières opérations en 2015, les relations avec l'établissement se sont normalisées.

La DHUP a indiqué à la Cour qu'elle reste attentive aux enjeux nationaux attachés aux opérations d'aménagement autour de la métropole de Nice auxquelles l'État participe activement. Elle dit également veiller, dans son dialogue avec l'établissement, à ce que l'ensemble du territoire de l'opération d'intérêt national soit concerné par les projets. Elle souligne le grand intérêt des innovations urbaines et architecturales portées par l'opérateur. Au total, la DHUP estime que l'établissement est désormais bien géré et qu'il conduit avec équilibre des projets utiles pour le territoire, dans des conditions de fonctionnement interne et avec ses partenaires, très satisfaisantes.

La direction du budget a indiqué à la Cour être satisfaite de la remontée des premiers résultats économiques de l'EPA Plaine du Var (atteinte des 20% du chiffre d'affaires d'une opération) et elle a souligné que les documents financiers de l'établissement sont bien documentés.

Le contrôleur économique et financier, chargé de cet établissement depuis 2013, note dans ses rapports annuels que les seuils de contrôle définis par l'arrêté du 7 août 2008 sont bien respectés. Les avis donnés sont, dans l'immense majorité, positifs et les réserves qu'il a été amené à faire sont levées après échanges avec la direction générale. Il note que « *les contacts entre la direction générale et le contrôle général sont fréquents* ». Il évoque régulièrement dans ses rapports les risques encourus par l'établissement : « *stabilité des équipes, risques naturels qui surenchérissent les coûts, risques économiques et financiers liés à la spéculation foncière ou aux promoteurs dont les financements sont opaques, pour ne pas dire plus, risques politiques qui génèrent plus qu'ailleurs une dépendance de l'établissement à l'égard de la sphère politique* ».

Le préfet des Alpes-Maritimes, commissaire du Gouvernement auprès de l'établissement, dans sa mission de contrôle, contresigne certains de ses actes dont le budget. Son rôle est également essentiel dans le cadre de l'opération d'intérêt national car le droit commun en matière d'urbanisme lui est en partie transféré (droit à bâtir, création de ZAC, etc.). La direction départementale des territoires et de la mer exerce, pour son compte, ces prérogatives, en collaboration avec l'établissement.

1.3.3 L'organisation de la coordination nécessaire entre les partenaires de l'EPA

1.3.3.1 La multiplicité des partenaires de l'établissement public d'aménagement

L'établissement intervient sur un territoire complexe, hétérogène, dans lequel les liaisons sont insuffisamment nouées entre les coteaux et la plaine, entre l'est et l'ouest ainsi qu'entre les principaux secteurs de pointe (Nice, Carros, Sophia Antipolis). Or les acteurs concernés attendent que l'EPA soit l'ensemblier, le créateur de liens et le réalisateur des opérations, avec des niveaux de connaissance très variables des questions à résoudre.

Les partenaires de l'établissement sont en premier lieu *ses partenaires institutionnels* représentés dans son conseil d'administration, à savoir le conseil régional, le conseil départemental et la métropole¹⁰ ainsi que la CCI, le président de l'université de Sophia-Antipolis et le représentant du syndicat mixte de Sophia Antipolis (SYMISA).

Même s'ils ne sont pas représentés au conseil d'administration, les quinze maires concernés par l'opération d'intérêt national sont directement parties prenantes à l'action de l'établissement¹¹. Dans son champ d'activité, ce dernier travaille aussi avec la chambre d'agriculture, la SNCF et l'aéroport de Nice.

Les associations se sont également imposées comme des interlocuteurs incontournables.

Au fur et à mesure de montée en charge, l'établissement, soutenu par l'État, a réussi à *fédérer les collectivités territoriales*. Malgré tous les obstacles et difficultés rencontrées, il est parvenu à faire partager, à ses partenaires locaux, l'intérêt d'une convergence des initiatives pour réaliser des projets d'aménagement de grande échelle.

Les relations étroites et indispensables que l'établissement entretient avec la ville de Nice et plus globalement avec la métropole¹² ont parfois laissé imaginer qu'il serait un démembrement de la métropole, chargé d'exécuter ses opérations d'aménagement. Présidé aujourd'hui par un élu, à l'origine de sa création et par ailleurs, à la tête de la ville de Nice et de la métropole, l'opérateur a progressivement trouvé sa place d'établissement public d'État à l'écoute des collectivités territoriales.

Sous son impulsion, les partenaires locaux ont admis qu'il était nécessaire de concentrer, dans un premier temps, sur la métropole Nice Côte d'Azur, des aménagements lourds et coûteux mais stratégiques pour l'ensemble de l'Écovallée. Cela est vrai en matière d'infrastructures publiques, de transport, de logements mais aussi de formation et de recherche dans le domaine des technologies durables, de la santé ou de la croissance verte.

L'établissement a veillé à faire partager, à la région et au conseil départemental, l'ambition qu'il porte pour ce territoire d'un nouveau modèle de développement, même si des différends peuvent interférer dans la réalisation des projets¹³.

1.3.3.2 Des comités informels d'échanges avec ses partenaires institutionnels

Quatre comités ont été créés dès 2010 pour réunir régulièrement les partenaires institutionnels. Il s'agit d'anticiper les problèmes et de gérer la conduite des projets en associant les différents acteurs à la préparation des décisions. Même si les réunions de ces instances sont chronophages, toutes les parties prenantes sont impliquées.

¹⁰ Ces collectivités participent au protocole financier signé en mars 2012 qui couvre la période 2011-2026. Celui-ci fixe le plafond de dépenses à 64,5 M€ sur 15 ans (2012-2026) selon des modalités de financement par tiers (outre les 33,3 % de l'État) : 33,3 % pour Nice (13,5 % ville de Nice et 19,9 % Nice Côte d'Azur), et 33,3 % pour les autres collectivités (16,7 % conseil général et 16,7 % conseil régional).

¹¹ Au demeurant, huit d'entre eux siègent en qualité de représentants de la métropole Nice Côte d'Azur.

¹² En tant que responsable des aménagements publics (voirie, réseaux, transport...), Nice Côte d'Azur est partie prenante de tous les projets d'aménagement de l'EPA.

¹³ Cf. *infra* : la question du déménagement du marché d'intérêt national (MIN).

Au fil du temps, ces comités, même s'ils sont réunis moins fréquemment, permettent encore une fois par mois, de fluidifier et fiabiliser les processus de décision.

L'actuel directeur général souligne que « *ce fonctionnement est unanimement apprécié par les participants qui considèrent que son caractère continu et informel permet d'anticiper les problèmes susceptibles de se poser* ».

Ces instances informelles, moments d'échanges au cours desquels l'établissement prouve son utilité et son professionnalisme, ont contribué à asseoir sa légitimité.

1.3.3.3 Des instances plus politiques pour mieux faire partager les projets de l'EPA

Associer les quinze maires concernés par l'opération d'intérêt national aux projets de l'établissement s'est révélé plus difficile, certains maires s'estimant dépossédés devant ce schéma « clés en mains ». Pour dépasser ces incompréhensions, des réunions régulières ont été organisées dans les communes, à l'initiative de l'établissement, à compter de 2014.

Depuis lors, deux fois par an, l'EPA invite les quinze maires à participer à une réunion d'échanges sur l'avancement des projets et sur des points d'actualités y compris règlementaires. Ces réunions ont lieu successivement dans chaque commune en alternant rive gauche et rive droite du Var.

Si l'opération d'intérêt national couvre près de 10 000 hectares, la majorité des projets d'aménagement en cours de réalisation sont concentrés aujourd'hui dans 73 hectares sur l'estuaire et 36 hectares dans la zone du Var Central. L'implication de tous les maires concernés par l'opération d'intérêt national est essentielle pour l'établissement car les projets en cours, par exemple en matière de logement et de transport à Nice, les concernent. Les maires ont également une vue d'ensemble des aménagements prévus au cours des quinze prochaines années.

Par ailleurs, un comité permanent de concertation¹⁴ (CPC), créé par délibération du Conseil d'Administration (CA) du 8 juillet 2013, regroupe 40 membres. Il se réunit deux à trois fois par an sous la coprésidence du Préfet et du Président du conseil d'administration de l'EPA.

Composé de cinq collèges de huit membres chacun, ce comité entend refléter au mieux la diversité des acteurs et parties prenantes de l'Écovallée et conforter l'établissement dans sa démarche de développement durable.

En tout état de cause, l'EPA doit poursuivre ses actions pour impliquer le plus grand nombre de partenaires dans ses projets d'aménagement.

¹⁴ Il constitue la réponse de l'établissement à la demande de la ministre (M^{me} DUFLLOT) en mars 2013 que « l'EPA associe étroitement l'ensemble des acteurs et en particulier le grand public, dans une démarche de concertation qui dépasse les simples prescriptions légales en la matière ». Dans cet objectif, la ministre demande « qu'il puisse lui être proposé des modalités et un calendrier de concertation qui garantissent que le projet stratégique de l'EPA sera au préalable largement partagé ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créé dans la perspective d'une opération d'intérêt national, l'EPA Plaine du Var a vu le jour en 2008, sans disposer d'orientation stratégique et opérationnelle, ni d'engagement financier à long terme.

Des échecs de recrutement successifs ont rendu très instable la direction de l'établissement aboutissant à une gestion erratique et à un très lent et difficile démarrage de l'activité.

Ces retards expliquent que les partenaires ont signé en 2012 seulement un protocole opérationnel et financier. Il a fallu attendre fin 2014 pour que l'État transmette ses orientations stratégiques et mars 2015 pour qu'il adopte un plan stratégique opérationnel (PSO).

Les relations avec les tutelles étant désormais normalisées, l'établissement travaille en bonne coopération avec le contrôleur financier et les services du préfet.

Les jeux complexes d'intérêts entre les différents acteurs concernés sont pris en compte dans le cadre d'instances de concertation créées entre les partenaires institutionnels, les partenaires politiques de l'OIN, ainsi qu'au travers d'un comité permanent de concertation. Ce dispositif n'empêche toutefois pas que certaines associations environnementales aient attaqué et obtenu en 2017 l'annulation du plan stratégique opérationnel.

Si cette démarche de concertation avec de nombreux partenaires, aux intérêts parfois divergents, est chronophage, elle permet d'impliquer les différents acteurs et de partager les éléments préparatoires aux décisions, même si elles relèvent, en dernier ressort, de l'établissement.

2 UNE ACTIVITÉ D'AMÉNAGEMENT CONTRAINTE QUI A RÉCEMMENT DÉBUTÉ

2.1 Une activité cadrée par un protocole partenarial signé tardivement

2.1.1 Un accord partenarial opérationnel et financier

Le protocole signé en 2012 « *constitue une première base contractuelle de partenariat entre l'État, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Département des Alpes-Maritimes, la Métropole Nice Côte d'Azur, la ville de Nice et l'EPA Plaine du Var* », en particulier sur le plan financier mais aussi opérationnel.

Ce protocole rappelle que les partenaires signataires ont déjà engagé ou réalisé des projets essentiels pour atteindre les objectifs fixés à l'Écovallée. Dans les dix projets prioritaires à venir du territoire, seuls quatre seront réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'établissement. Il s'agit toutefois des projets les plus importants en termes d'aménagement urbain.

D'emblée, le protocole met en lumière l'interdépendance des différents acteurs dans le développement de ce territoire, ainsi que la juxtaposition de plusieurs démarches. Ainsi, les collectivités portent seules certains projets (par exemple, le futur palais des congrès et le stade, réalisés par la métropole). Par ailleurs, les signataires mentionnent notamment une articulation avec la démarche Eco-Cité portée par le ministère chargé du développement durable, en lien avec le fonds « Ville de demain » des Investissements d'avenir.

Le protocole constitue le cadre financier et contractuel de l'action de l'établissement pour quinze années, de 2012 à 2026. Certaines opérations concernent des espaces déjà en grande partie occupés ou urbanisés, avec comme objectif de bâtir 1,3 million de m² de surface hors œuvre nette (SHON) d'immobilier d'entreprises, de logements, de commerces et d'équipements. Elles représentent un potentiel de 27 000 emplois et conduiront à la réalisation de 4 300 logements (en dehors des programmes conduits par d'autres opérateurs publics sur le reste du périmètre).

Sont ainsi prévues dans le protocole les opérations du Grand Arénas, nouveau quartier d'affaires [avec le pôle d'échanges multimodal Nice-Aéroport, le parc des expositions (49 hectares, 750 000 m² de surface de planchers (SDP), environ 2 000 logements et 21 000 emplois], de Nice Méridia, technopole urbaine (24 hectares, 350 000 m² de surface de planchers, avec environ 2 500 logements, 5 000 emplois et 5 000 étudiants), de La Baronne pour accueillir le nouveau Marché d'Intérêt National (MIN) et de l'éco-quartier de Saint-Martin-du-Var, commune rurale du Nord de la Vallée.

L'engagement réciproque des partenaires concerne plusieurs volets et notamment un volet opérationnel. Le protocole insiste, à de nombreuses reprises, sur la nécessité de coordonner les calendriers. Pour autant, cet engagement de principe sur la coopération et la coordination reste très général, sans précision sur les engagements opérationnels des partenaires, à l'exception de l'établissement lui-même.

2.1.2 Un aménagement de la plaine du Var aidé par des concours publics

Pour financer ces quatre opérations dont le coût prévisionnel est de 378,9 M€, le protocole de 2012 a prévu que l'établissement reçoive des revenus commerciaux (cessions de charges foncières et participations des promoteurs) à hauteur de 314,4 M€, soit 83 %, les 17 % restants étant financés par des fonds publics, nécessaires à l'équilibre financier de ces opérations.¹⁵

Le déficit opérationnel, financé par les apports publics pour la période 2012-2026 s'élève à 64 M€ (soit en moyenne 4,3 M€ par an), soit un tiers pour l'État, un tiers pour Nice-Métropole et un tiers partagé entre le département et la région. Les participations à l'équilibre des opérations des signataires du protocole interviennent à la fois en réduction de dépenses, via des apports de fonciers (21,3 M€) ou des facilités faites sur le paiement du foncier (3,5 M€) et en recettes, via des contributions en numéraire (39,6 M€).

Ces dernières s'échelonnent sur 15 ans de la manière suivante :

Tableau n° 1 : Montant annuel des participations financières des partenaires publics

<i>En milliers d'€</i>	Montant du versement annuel sur les 14 premières années	Montant du versement annuel sur la quinzième année
Etat	1 453	1 145
NCA	318	251
Ville de Nice	-	-
CR PACA	726	573
CG 06	182	144
Total	2 680	2 113

Source : protocole partenarial de 2012.

Ces subventions sont à comparer aux premières subventions versées à l'établissement par conventions financières des années 2009 et 2010. Le premier conseil d'administration de 2009 avait présenté un budget de 4 M€ au titre des dépenses de fonctionnement et d'ingénierie, l'État en assumant 50 % la première année, le conseil régional 15 %, le conseil général 15 %, la communauté urbaine Nice Côte d'Azur 15 % et la communauté de communes des coteaux d'Azur 5 %. Par décision du conseil d'administration du 20 décembre 2010, le budget de 2011 était ramené à 3,5 M€, l'État en assurant le financement à concurrence de 1,5 M€ (et non plus 2 M€), les autres partenaires maintenant leur participation en valeur.

L'année qui a précédé la signature du protocole, l'État a diminué d'un quart son soutien financier. C'est sur l'hypothèse de cette contribution d'1,5 M€ de l'État qu'ont été construites les prévisions d'affaire et le protocole partenarial. La contribution de la communauté urbaine a baissé à 318 000€ (contre 800 000 € précédemment) mais la communauté a apporté du foncier en nature.

¹⁵ Avec l'évolution du périmètre des opérations et l'actualisation des prévisions budgétaires (*cf. infra*), désormais le financement public nécessaire à l'équilibre financier des opérations représente 13% et non plus de 17% des recettes de l'établissement.

Celle du département a été également réduite à 182 000 € (contre 600 000 € précédemment) mais lui-aussi a apporté du foncier et des facilités de paiement. La région a porté sa contribution à 726 000 € (contre 600 000€).

Ainsi, au global, le protocole a repris l'aide financière apportée précédemment par les partenaires, indépendamment de toute opération.

2.1.3 Les retombées économiques et sociales attendues des opérations

Selon le protocole, l'effet de levier attendu de ces opérations vise un modèle de mixité des usages global de développement et d'emploi concernant la production éco-compatible, les fonctions centrales de l'entreprise, le tourisme d'affaire, un nouveau modèle pour l'agriculture, en passant par la recherche-développement en complémentarité avec Sophia-Antipolis.

Un effet d'entraînement et de levier est également attendu des opérations portées par d'autres acteurs publics ou privés, mais aussi sur le plan économique avec des créations d'emplois. Il s'agit également de faire changer l'image de ce territoire, de le rendre attractif et de favoriser l'implantation des premiers prospects.

A la demande de la Cour, l'établissement a précisé les méthodes de calcul qui ont été retenues pour ses estimations d'effet de levier en termes d'emplois et de dépenses privées. Il a indiqué qu'un emploi est attendu pour 20 m² de surface de planchers pour les bureaux et pour 50 m² pour les autres surfaces (hors logement) et que le total des opérations, livrées, en cours ou programmées, représente 283 636 m² de surface de planchers pour un investissement privé estimé à 852,2 M€ HT.

Les sources de cette estimation proviennent des opérateurs pour 113 447 m² et 307,2 M€ HT, le reste relevant de l'expertise de l'établissement.

Cette dépense privée, estimée à environ 850 M€, est mise en regard de l'ensemble des dépenses publiques, soit 57,8 M€¹⁶ pour les études et travaux de l'établissement menés entre 2009 et 2017, 22,4 M€ pour l'apport de RFF¹⁷ concernant le pont rail cofinancé et une estimation à hauteur de 45 M€ pour la ligne 2 du tramway, soit un total de 125,2 M€ de fonds publics et donc un ratio de 6,8.

Pour autant, la Cour a relevé que la coopération entre Nice Côte d'Azur et le syndicat mixte SYMISA (Sophia-Antipolis) reste un enjeu important, notamment sur la question du transport. Celle-ci structure le territoire côtier et interfère fortement sur l'aménagement urbain et le développement économique.

D'une manière plus large, les acteurs locaux devraient amplifier la synergie territoriale avec Sophia Antipolis, zone de développement économique distante d'une vingtaine de kilomètres¹⁸.

¹⁶ Ce montant diffère de l'engagement d'apport de fonds publics de 64 M€, prévu par le protocole pour la période 2012 à 2026 car il correspond à la dépense réellement engagée, de surcroît en référence à une période différente.

¹⁷ SNCF Réseau a succédé à Réseau Ferré de France (RFF) au 1^{er} janvier 2015

¹⁸ Dès le rapport de préfiguration de février 2007, la question était posée en ces termes : « Le projet ne doit pas concurrencer mais au contraire être étroitement articulé avec Sophia Antipolis : des effets de complémentarité et de synergie seront à rechercher entre ces deux secteurs stratégiques de la métropole, dans l'esprit des « sites associés » tels que conçus par la DTA. »

Cette dernière est gérée par le SYMISA (syndicat mixte) regroupant la Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis (CASA), les communes territorialement intéressées, la CCI, le conseil départemental et le conseil régional.

Une mission interministérielle, en décembre 2013, avait conclu à la « *nécessité d'assurer une convergence entre les deux zones aux trois niveaux des objectifs stratégiques, des actions de promotion économique (développement économique, formation et recherche) et des actions structurantes d'aménagement du territoire (notamment le logement et les transports)* ».

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) préconisait sur le même sujet dans un rapport de 2015 : « *d'étudier, dans un objectif à long terme, la mise en place d'un cadre partenarial plus structuré entre l'EPA, Sophia Antipolis et la métropole* ». Il argumentait ainsi : « *au sens de l'INSEE, l'aire urbaine de Nice-Côte d'Azur, à laquelle appartient l'OIN, regroupe l'ensemble des communes dont la métropole niçoise, Antibes et la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis, Cannes, Grasse, et s'étend le long du littoral de Fréjus à Menton. Forte de ses 119 communes, elle est dans les premières de France (7^{ème}) avec environ 1,1 million d'habitants. Cette aire urbaine compte parmi les grandes aires européennes à fonctions diversifiées, avec une orientation « affaires » (16^{ème} sur 33 présentant ce profil). Son poids économique (59 sur 357) est sensiblement supérieur à celui de sa population (63^{ème} des communes de plus de 200 000 habitants). L'attractivité de la zone ne se mesure donc pas à l'échelle de la métropole, encore moins à celle de l'Éco-Vallée, mais bien à l'échelle de l'aire urbaine. L'ensemble Nice Côte d'Azur et Sophia Antipolis présente une image forte, diversifiée et complémentaire. Il possède un pouvoir d'attraction dans le marketing urbain destiné aux investisseurs, ce que n'ont pas les deux sites pris individuellement* ».

Les dirigeants de la CCI de Nice ont estimé que le département des Alpes-Maritimes bénéficiait de 800 emplois nouveaux par an, par implantation exogène (environ 40 entreprises), sachant qu'une fois implantés, ils créent ensuite des emplois endogènes. La CCI a constaté également, alors que les implantations nouvelles bénéficiaient auparavant totalement à Sophia-Antipolis, qu'elles seraient davantage équilibrées depuis deux ans.

La CCI estime que l'écoulement des bureaux, livrés via les opérations de l'établissement public d'aménagement, ne présenterait pas de risque de commercialisation, car après l'implantation de grands groupes, désormais des PME s'intéresseraient au territoire (smart city, entreprises vertes...).

Elle relève également qu'au-delà des constructions de logements, une technopole urbaine se constitue. Ainsi, au sein de l'opération Nice Meridia, la coordination avec l'université permet le développement de l'Institut méditerranéen du risque, de l'environnement et du développement durable (IMRIED) et de l'institut physique de Nice. La coopération avec la CCI aboutit, quant à elle, à l'installation d'un campus de l'apprentissage pour former des ingénieurs en alternance et aussi de SDS, une école de design durable.

Si une plus grande coopération entre les différentes zones du département est nécessaire, elle se heurte à la divergence des intérêts. Des liens se sont cependant noués : ainsi au plan institutionnel, des intervenants et administrateurs sont communs à l'établissement public d'aménagement et au SYMISA (CCI, CD, CR) et une personne qualifiée, nommée sur proposition du syndicat mixte, siège au conseil d'administration de l'EPA.

2.1.4 Des opérations nouvelles prévues et l'activation de la clause de « revoyure »

Depuis la signature du protocole, l'approbation du plan stratégique opérationnel (PSO), en 2015, a complété notamment le « programme prévisionnel d'aménagement » (PPA) par des études pré-opérationnelles, des études de faisabilité et des études prospectives.

Deux études pré-opérationnelles concernent l'urbanisation du quartier des Bréguières sur la commune de Gattières (17,7 M€) et le secteur des Coteaux du Var sur la commune de Saint-Jeannet (18,6 M€). Trois études de faisabilité portent sur la densification des hameaux contigus de La Baronne et de Sainte Pétronille, des communes de La Gaude et de Saint-Laurent-du-Var, sur la recomposition du quartier des Vespins de la commune de Saint-Laurent-du-Var et sur la requalification d'une friche urbaine à Lingostière (Nice). Enfin, des études prospectives à engager, en accord avec les communes d'accueil, concerneraient des secteurs identifiés à forts enjeux dans la partie « stratégie » du plan stratégique opérationnel. Il s'agit de l'urbanisation du périmètre élargi de l'opération en cours nommé Grand Méridia à Nice, de l'aménagement des secteurs des Iscles à Saint-Laurent-du-Var et des Plans à Carros.

Par ailleurs, le protocole financier signé en 2012 prévoyait une clause de « revoyure ». Celle-ci vient d'être activée en 2018. Cette « revoyure » vise à permettre de réaliser des projets initialement prévus et à assurer la pérennité financière de l'établissement. Pour cela, elle prévoit une mise à jour du plan d'affaires des opérations engagées pour l'adapter aux calendriers des projets hors bilan et la prise en compte de nouvelles opérations.

A cette occasion, un bilan d'étape doit être effectué et certaines difficultés résolues. Le décalage de certaines opérations permet d'en intercaler de nouvelles en compensation, sans bouleverser l'équilibre économique global. Les prévisions à fin d'affaire des opérations engagées pourront être mises à jour, notamment pour intégrer les retards et décalages, et valider l'engagement de nouvelles opérations.

Par courrier du 14 mai 2018, le ministère de tutelle a donné mandat au préfet pour engager la négociation de la « revoyure » du protocole, dans un climat difficile, avec, de surcroît, l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) métropolitain, processus sensible qui implique 49 communes.

2.2 La construction délicate des prévisions à fin d'affaire (PFA)

2.2.1 Un défaut de fiabilité des premières PFA

2.2.1.1 Un protocole financier pour consolider la participation financière des partenaires

Pour piloter leur activité, les établissements publics d'aménagement disposent d'outils économiques.

Chaque opération est dotée d'un bilan annuel et de prévisions à fin d'affaire (PFA)¹⁹. Celles-ci enregistrent les dépenses, recettes et marges prévisionnelles, en intégrant les frais de structure selon une répartition définie par une comptabilité analytique.

Compte tenu de la durée des opérations d'aménagement, les premières années sont caractérisées par des dépenses importantes (études préalables, achats de terrains, travaux, etc.), alors que les recettes (charges foncières ou subventions) interviennent dans un second temps. Le Contrôle général économique et financier (CGefi) estime qu'un établissement d'aménagement « *atteint son régime de croisière après une dizaine d'années, les recettes équilibrant peu à peu ses dépenses ; il voit [ensuite] son activité décroître - faute de terrains à aménager - après 15, 20 voire 30 ans* »²⁰.

Ce déséquilibre dans la durée entre les dépenses et les recettes, inhérent à l'activité d'aménageur, conduit à utiliser un mécanisme²¹ comptable particulier. Il consiste à lisser les résultats par un mécanisme prudentiel : les dépenses sont stockées et les recettes constatées d'avance jusqu'à ce que l'opération atteigne 20 % du chiffre d'affaires prévisionnel. Jusqu'à ce seuil, les affaires n'ont pas d'impact sur le résultat comptable de l'établissement. Lorsque le seuil de 20 % est atteint, il est estimé que l'opération arrivera à son terme. Dès lors les recettes sont intégrées au résultat et les dépenses déstockées en fonction de la marge théorique de l'affaire (qui est recalculée chaque année). La profitabilité est reconnue à hauteur des recettes constatées.

Les prévisions à fin d'affaire sont construites dans la recherche d'un équilibre global pour l'établissement. Ainsi, certaines opérations pourraient être déficitaires et d'autres bénéficiaires, même si l'établissement indique rechercher l'équilibre pour chacune d'entre elles.

D'une manière globale, l'ensemble des recettes et dépenses consolidées pour les opérations prévues par le protocole financier de 2012 étaient les suivantes :

Tableau n° 2 : Prévisions à fin d'affaire du protocole de 2012

Dépenses	M€ HT	%	Recettes	M€ HT	%
Foncier	124,8	33%	Cession de charges foncières ou participations des promoteurs	314,4	83%
Etudes	15,5	4%	Participation des partenaires en numéraire	39,6	10%
Espaces publics et aménagement	140,6	37%	Participation des partenaires en apport de foncier	21,3	6%
Ouvrages	27,4	7%	Participation des partenaires via des facilités de paiement	3,5	1%
Structure et ingénierie (stratégique et opérationnelle)	45,8	12%			
Frais financiers	24,8	7%			
Total	378,9	100%	Total	378,9	100%

Source : protocole partenarial 2012.

¹⁹ Que l'établissement appelle aussi indifféremment plan d'affaires.

²⁰ Note au directeur du budget du 11 janvier 2018

²¹ Défini par l'instruction M9-4 du 4 octobre 1993

Un bilan détaillé correspondant aux prévisions à fin d'affaire initiale était joint en annexe du protocole avec des prévisions différentes, à savoir 354 M€. Celles-ci ont été calculées sans les apports de foncier, ni les facilités de paiement. Cette lacune pose la question de la fiabilité des hypothèses pour la construction de l'ensemble. Au demeurant, l'annexe 6 du protocole précise en un *nota bene* que : « la validation du présent protocole n'emporte pas la validation définitive des différentes hypothèses qui sous-tendent le plan d'affaire de l'EPA Plaine du Var. Les décisions de recrutement seront notamment étudiées par les membres du conseil d'administration au regard de la réalité des besoins ».

Nonobstant ces approximations, les dépenses correspondantes aux opérations prévues par le protocole financier s'élevaient, en 2012, à 378,9 M€, dont un tiers pour le foncier, un tiers pour les espaces publics et l'aménagement, le dernier tiers étant réparti entre l'ingénierie, les ouvrages, les frais financiers et les études.

L'apport des financeurs publics à hauteur de 64,4 M€ (numéraire, foncier et facilités de paiement), indispensable à l'équilibre d'ensemble, se répartissait entre les partenaires de la manière suivante :

Tableau n° 3 : Plan de financement prévisionnel par les différents partenaires publics

	Montant	Plan de financement prévisionnel				
	k€ HT	Etat	CR PACA	CG	NCA	Ville de Nice
Déficit du bilan opérationnel						
Contributions des partenaires via des participations financières		21 483	10 742	2 698	4 707	
Contributions des partenaires en foncier		-	-	4 500	8 105	8 671
Contributions des partenaires via des facilités de paiement		-	-	3 544	-	
Total contributions des partenaires au déficit du bilan opérationnel	64 449	21 483	10 742	10 742	12 812	8 671
%		33,3%	16,7%	16,7%	19,9%	13,5%
Ouvrage hors bilan						
- Grand Arénas : Pont rail	22 412	-	5 172	5 172	12 068	-
Total ouvrage hors bilan	22 412	-	5 172	5 172	12 068	-
		0%	23%	23%	54%	0%
Total bilan + ouvrage hors bilan	86 861	21 483	15 914	15 914	24 880	8 671
		25%	18%	18%	29%	10%

Source : protocole financier 2012.

Sans financement public, les opérations seraient déficitaires ; aussi la marge prévisionnelle des prévisions à fin d'affaire est calculée afin de couvrir les dépenses de maîtrise d'ouvrage, selon les clés de répartition de la comptabilité analytique.

Même si l'établissement a vocation à mettre en œuvre des actions publiques qui renchérissent ses coûts (logement social, qualité environnementale), se pose la question d'un modèle économique permettant de mener des opérations profitables, de sorte que le bénéfice dégagé puisse être utilisé dans le développement d'opérations futures. En l'occurrence, dans sa construction des prévisions à fin d'affaire, l'établissement ne prévoit pas de marge spécifique *ex ante*. En revanche, *ex post*, la réalisation des opérations y contribue indirectement puisque l'ensemble des coûts de fonctionnement est couvert par la subvention globale des partenaires et qu'aucun financement distinct ou fléché ne finance spécifiquement les études prospectives ou pré-opérationnelles.

L'éventualité d'une marge est d'ailleurs sous-jacente dans les termes même du protocole qui prévoit que *« si au terme de la réalisation des quatre opérations, [...] celles-ci ont généré un bénéfice, les partenaires signataires s'accordent pour réutiliser ce bénéfice pour l'engagement de nouvelles opérations sur le périmètre d'Éco-Vallée ou bien pour participer au financement d'ouvrages liés aux opérations engagées ou à venir »*. A contrario, *« si la réalisation des opérations s'avérait plus complexe que prévue, des dispositifs de réexamen de la programmation et du phasage ainsi que des mesures d'économies seront mis en place de façon à ne pas créer de déficit supplémentaire »*.

2.2.1.2 Un défaut de transparence dans le protocole : l'exemple des opérations dites hors bilan

Dans le protocole partenarial de 2012, certaines opérations sont désignées comme « hors-bilan ». Il s'agit des *« ouvrages situés dans le périmètre de l'Éco-Vallée, cofinancés entre plusieurs partenaires du présent protocole »* qui *« ne rentrent pas dans les travaux d'aménagement réalisés par l'EPA Plaine du var, mais »* dont la *« réalisation a été considérée comme essentielle pour le bon fonctionnement des opérations d'aménagement qui sont l'objet de ce protocole. Le financement de ces ouvrages est pris en charge, pour tout ou partie, au bilan des opérations, selon des parts et à concurrence de montants définis »*.

Les négociations entre les partenaires ont donc abouti à ce que l'établissement prenne en charge tout ou partie du coût d'opérations dont il n'assure pas la maîtrise d'ouvrage. En effet, dès lors que des travaux d'aménagement sont effectués dans le cadre d'une ZAC, des ouvrages peuvent être réalisés par d'autres opérateurs via le financement de la ZAC porté par l'établissement comme, par exemple, une école. Dans le cas présent, les opérations dites hors bilan sont indispensables à la réalisation d'opérations qui n'entrent pas dans le cadre de ZAC, comme, par exemple, la bretelle routière pour rejoindre le marché d'intérêt national à reconstruire par l'EPA.

Certains travaux sont indispensables s'ils conditionnent la bonne fin de l'opération, justifiant la contribution financière de l'établissement. D'autres travaux structurants aident au succès d'une opération mais ils ne sont pas indispensables, comme par exemple les gares intermodales dans le cadre la réalisation du pôle d'échanges multimodal (PEM). Ces travaux ne sont donc pas financés par l'EPA.

Le protocole de 2012 prévoyait quatre opérations hors bilan pour un financement global d'environ 27,6 M€ pris en compte dans le bilan (en dépit de leur nom) et 22,4 M€ à financer hors bilan, soit 50 M€ au total, selon l'annexe du protocole ci-après :

Tableau n° 4 : Prévisions des prises en charge par l'EPA des opérations hors bilan

OUVRAGES (hypothèses)	Part de l'ouvrage prise en compte dans le bilan	Montant maximal pris en compte dans le bilan	Montant restant à financer hors bilan
- La Baronne : Rond point + bretelles	-	10 000 000	-
- La Baronne : relocalisation CREAT	-	5 000 000	-
- La Digue : réseaux VRD	-	500 000	-
- Grand Arénas : Pont rail	35%	12 068 000	22 412 000
Total Ouvrages		27 568 000	22 412 000

Source : Protocole partenarial de 2012, page 31.

Selon les modalités de financement prévues dans le protocole (page 21), les signataires s'engagent à financer le déficit du bilan opérationnel, les ouvrages et équipements hors bilan, comme le détaille un tableau qui définit le plan de financement prévisionnel des opérations. Ce tableau laisse penser que le financement public pour les travaux portés par l'EPA s'élève à 64,5 M€ pour combler le déficit opérationnel et 22,4 M€ pour les ouvrages hors bilan.

En réalité, les 27,6 M€ d'opération hors bilan portés par l'établissement sont intégrés dans le déficit opérationnel financé par un concours public de 64,5 M€, tandis que les 22,4 M€ d'opération hors bilan ne sont pas financés par l'EPA. Ils le sont par Réseau ferré de France (RFF²²), maître d'ouvrage, à qui les collectivités locales versent directement 12 M€. Ce schéma n'est précisé nulle part dans le protocole.

L'établissement a précisé que les partenaires locaux ont voulu cet affichage, dans la mesure où ils financent l'intégralité du pont rail du Grand Arénas, via l'établissement dans le cadre du protocole et via RFF au titre d'une convention à part. Sans ces précisions, tout laisse croire que les partenaires financent l'établissement à hauteur de 86,8 M€ et non de 64,5 M€.

Faisant le constat du défaut de transparence de ces données dans le protocole, la Cour recommande que cela soit clarifié dans le cadre de la « revoyure ». Elle prend acte des réponses faites par les tutelles lors de la contradiction, quant à leur vigilance au moment des négociations de la clause de revoyure, pour lever toute ambiguïté et tout risque d'amalgame entre l'aide financière apportée à l'établissement et les financements apportés à des tiers.

²² Devenu aujourd'hui SNCF Réseau.

Recommandation n° 1 : Mettre à jour les objectifs économiques et sociaux et clarifier le plan de financement à l'occasion de la « revoyure » du protocole, notamment en isolant les participations financières destinées à d'autres opérateurs que l'EPA.

2.2.1.3 Le défaut de fiabilité des prévisions à fin d'affaire initiale

Depuis 2012, les prévisions à fin d'affaire sont actualisées chaque année. Ainsi elles s'adaptent mieux à l'exécution réelle de la programmation, malgré les approximations relevées dans la construction du protocole.

Des biais de comparaison existent du fait de l'évolution dans la méthode de calcul des prévisions à fin d'affaire, notamment au regard de la réaffectation des frais de structure et de la prise en compte, ou non, des apports en nature de foncier.

À l'issue de la contradiction, l'établissement a proposé à la Cour de corriger ces biais en intégrant la totalité des dépenses et des recettes prévisionnelles. Ainsi, les dépenses prévisionnelles globales progresseraient de 378,9 M€ à 419,0 M€ (+11 %) en 2026 et 467,9 M€ (+23 %) en 2032 et les recettes prévisionnelles de 378,9 M€ à 412,7 M€ en 2026 (+9%) et à 467,9 M€ (+23 %) en 2032 ²³.

L'évolution des prévisions à fin d'affaire, détaillée en annexe, fait apparaître que les recettes prévisionnelles ont augmenté de près de 27 % au global, malgré des abandons de projet comme la ZAC de la Baronne. Cette hausse s'explique de plusieurs façons. En 2012, l'EPA ne disposait pas des compétences ni des outils nécessaires pour établir des projections très affinées, les données manquaient et les études n'avaient pas pu être approfondies. Ainsi, pour l'opération de la Baronne, il était prévu une ZAC adossée à la reconstruction du MIN, mais les études ont mis en évidence que la surface disponible ne permettait que la reconstruction du MIN, sans adjonction d'autres bâtiments.

Depuis lors, l'établissement a développé de nouveaux outils et effectué des études pré-opérationnelles plus détaillées mettant en évidence notamment des oublis²⁴. De plus, des opérations ont été abandonnées, d'autres sont apparues.

Si le volume des affaires évolue dans le temps, la contribution des partenaires reste stable dans le cadre du protocole, au moins pour la partie numéraire. Mais l'établissement a obtenu d'autres subventions qui, elles, varient (FEDER, projets innovants d'avenir), et de nouvelles opérations émergent avec des accords conventionnels spécifiques.

La création des prévisions à fin d'affaire spécifiques pour le pôle d'échanges multimodal (PEM), projet à l'origine inclus dans les prévisions à fin d'affaire du Grand Arénas, a permis à l'établissement de dégager un résultat en 2017 (franchissement du seuil des 20 % du chiffre d'affaires), pour la première fois depuis sa création et la signature du protocole.

²³ Du fait des retards, l'équilibre n'est désormais atteint qu'en 2032.

²⁴ Pour l'opération Grand Arénas, la construction d'une école avait été oubliée lors des négociations. Celle-ci est réalisée par la commune mais prise en charge financièrement par l'EPA dans le cadre de la ZAC.

Les prévisions à fin d'affaire d'origine détaillent les dépenses ainsi que les recettes de charge foncière, par opération. Elles ne détaillent pas l'affectation des frais de structures et des subventions, par opération. Pour la période sous revue, il n'a donc pas été possible de mesurer l'évolution des prévisions du financement public de chaque opération dans le temps.

Les prévisions de 2017 résultent désormais d'un budget détaillé des opérations : les prévisions de dépenses se font au niveau des postes opérationnels en intégrant également des niveaux d'aléas.

2.2.2 Une activité commerciale atypique : la cession de charges foncières

Les recettes commerciales de l'établissement sont constituées essentiellement (87 %) de cessions de charges foncières.

Déterminantes pour la bonne fin des opérations d'aménagement, les cessions de charges foncières doivent prendre en compte des enjeux opérationnels, juridiques ou financiers, de qualité architecturale et urbaine ainsi que d'innovation.

En matière de cession de charges foncières, une obligation souple de publicité et de mise en concurrence pèse sur l'État, alors que les autres personnes publiques ne sont soumises à aucune procédure impérative. Les démarches spontanées ou volontaires d'adoption de procédures, facilitant la publicité et/ou la mise en concurrence, existent néanmoins. Au sein des différents établissements publics d'aménagement, les degrés et les modalités de mise en œuvre de la publicité ou de la mise en concurrence sont très variables.

Le Contrôle général économique et financier, la direction du budget et la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages ont salué les procédures en matière de cessions de charges foncières, mises en place volontairement par l'EPA Plaine du Var à partir de 2015.

2.2.2.1 La professionnalisation des pratiques de l'établissement à compter de 2015

De sa création jusqu'en 2015, l'établissement a conduit ses premières opérations sans règles ni procédures spécifiques. Il a donc cédé ses premières charges foncières de gré à gré, ce qui n'est pas sans risque.

Pour favoriser la transparence et la mise en concurrence, mais aussi pour garantir la qualité architecturale et urbaine ainsi que l'innovation, le directeur de l'EPA a créé, par décision du 5 mai 2015, une commission consultative d'attribution des lots, dans le cadre des opérations d'aménagement conduites sous maîtrise d'ouvrage.

Cette commission avait pour rôle d'émettre un avis motivé sur les modalités d'attribution des lots à commercialiser (consultation ouverte, restreinte, gré à gré, etc.), préalablement au lancement de la procédure de commercialisation. Les membres de cette commission sont le président du conseil d'administration de l'établissement, en qualité de président de la commission, le directeur départemental de la protection des populations ou son représentant, le directeur départemental des territoires et de la mer ou son représentant, le directeur général adjoint ou un directeur de l'EPA.

Le contrôleur général, économique et financier assiste, de droit, à cette commission. Le directeur des projets de l'établissement et le responsable du développement et de la promotion sont chargés de faire des propositions argumentées à la commission, afin qu'elle puisse émettre un avis en toute connaissance de cause.

Si la décision ne détaille ni son fonctionnement ni son rôle, dans les faits, la commission, au regard des caractéristiques de la cession envisagée, doit statuer sur la nécessité d'une procédure de publicité et/ou de mise en concurrence et, le cas échéant, sur ses modalités. Si la commission préconise la mise en place d'une consultation restreinte, elle émet un avis sur les acquéreurs potentiels consultés. De même, lorsque la commission préconise une vente de gré à gré, son avis concerne également le choix de l'acquéreur.

Ce choix de procédure n'est pas anodin car l'établissement du dossier de consultation et la procédure de jugement des offres entraînent des délais supplémentaires. Ceux-ci sont estimés par les opérateurs de six à neuf mois, voire un an pour un projet complexe en cas de procédure à deux tours avec remise d'esquisses architecturales et techniques ou audition des candidats.

Cela a été le cas pour l'attribution du macro-lot (*Cf. infra*). De surcroît, ce type de démarche entraîne des coûts de gestion, notamment de ressources humaines.

Depuis sa création, la commission a été saisie trois fois. Le 9 septembre 2015 avec à l'ordre du jour, la justification de la mise en place de la commission, la consultation restreinte sur les bureaux Palazzo (lot 1.1c) et la consultation ouverte de Lingostière. Le 3 novembre 2015 avec à l'ordre du jour les modalités/calendrier et choix de quatre promoteurs pour lancer la consultation du lot 1.1c, ainsi que les modalités/calendrier/prospects identifiés pour lancer la consultation La Baronne Lingostière (sur 1^{er} secteur foncier maîtrisé de 2,3 hectares environ). Enfin, le 14 octobre 2016 avec à l'ordre du jour un seul sujet, à savoir les motivations/modalités/calendrier détaillés pour lancer le macro lot Destination Méridia.

2.2.2.2 L'exemple de l'attribution du « macro-lot » de la ZAC Nice Méridia

Avant le lancement d'une consultation auprès d'opérateurs immobiliers en vue de l'attribution d'un macro-lot (7 lots) de la ZAC Nice Méridia, la commission consultative a fourni un avis motivé sur les modalités d'attribution de ces lots, sur proposition argumentée par l'établissement.

Schéma n° 1 : Macro-lot de la ZAC Nice Méridia



Source : EPA PV

Les principales caractéristiques du macro-lot à attribuer étaient les suivantes : 70 000 m² dont 75 % de logements, 10 % de commerces, 12 % d'hôtellerie-para-hôtellerie et 3% de tertiaire-service ainsi qu'un parking central de grande capacité. Était prévue la livraison d'une centaine de logements chaque année, pour une recette globale attendue de 32 M€ HT de cession de charges foncières. L'objectif était de poursuivre le développement de la ZAC en répondant aux besoins de logement, de créer une identité fondatrice du quartier et un lieu de vie, de trouver une équipe à hauteur des enjeux et de la complexité, et de viser un effet de levier sur 170 M€ HT d'investissements privés. Enfin, la maîtrise foncière était déjà assurée à 40 % environ.

La commission a approuvé la proposition de l'EPA s'agissant des modalités d'attribution des lots, à savoir une procédure de mise en concurrence avec une consultation ouverte à deux tours. Le premier tour devait permettre de sélectionner, sur la base d'un dossier de candidature, les quatre équipes les mieux classées qui seraient alors invitées à participer à la seconde phase de l'appel à projet. Le second tour devait permettre d'approfondir la conception du projet d'ensemble selon une procédure de dialogue compétitif : les équipes procéderaient à l'élaboration de leur offre détaillée dans le cadre d'un dialogue avec l'EPA et l'architecte urbaniste de la ZAC au sein de deux ou trois ateliers urbains.

Les candidatures recevables ont été jugées, sur 100 points, selon les critères suivants, privilégiant prioritairement la qualité des offres et leurs probabilités d'aller au bout des travaux :

la qualité et l'organisation de l'équipe (50 points) ;

la qualité des propositions au regard des objectifs de l'opération (50 points).

Dans la procédure de consultation, le critère du prix n'entrait pas en compte de manière déterminante, car l'objectif recherché était la réussite opérationnelle d'un projet complexe et la qualité du résultat attendu.

Le lancement du premier tour de l'appel à projet a eu lieu en novembre 2016, et le jury du premier tour s'est tenu le 28 février 2017 (conformément au calendrier prévisionnel) pour sélectionner quatre équipes. Après les consultations de la phase 2, la commission technique pour le jury final a rendu ses notations le 1^{er} décembre 2017. Le jury final, tenu le 20 décembre 2017 (soit deux mois plus tard que prévu), a retenu le projet JOIA Méridia, présenté par l'équipe Pitch Promotion et EIFFAGE Immobilier.

**Schéma n° 2 : Le projet JOIA Méridia retenu pour le macro-lot
au terme de la procédure de sélection**



Source : EPA EPV

2.2.2.3 Une sécurisation accrue de la procédure de consultation et la création de la commission de cession de foncier

La procédure de cessions du foncier a retenu l'attention du préfet de département. Celui-ci, par courrier du 19 avril 2017, a demandé à l'établissement d'inviter systématiquement la direction départementale de la protection des populations (DDPP) à toutes les commissions, y compris celles d'attribution des lots, afin « d'assurer la qualité juridique des procédures contractuelles et du respect de concurrence ».

Par suite, une réunion a été organisée le 25 avril 2017 pour préciser les contours de l'opération Destina Méridia déjà engagée en phase 2 et les attentes de la DDPP en termes de respect des règles de concurrence, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Les ressemblances mais surtout les divergences avec la procédure *ad hoc* choisie dite de « dialogue collaboratif » ont ainsi été débattues.

Par courrier du 26 avril 2017, la DDPP a rappelé que la phase 2 d'attribution du macro-lot devait se faire en trois temps : premier temps, des échanges avec les équipes dans le cadre d'une séance d'ateliers dédiés (deux ateliers étaient prévus à ce stade) ; deuxième temps, un échange avec les représentants de l'EPA autour de l'offre de chacun des candidats pour parvenir à une offre définitive ; enfin, un jugement de l'offre définitive par le jury (composition exacte non déterminée à ce jour), selon les critères prévus au règlement de la consultation de cette phase.

Pour favoriser l'égalité de traitement des candidats, la DDPP a rappelé à l'établissement qu'il devait veiller à fournir à chacun des candidats une égale information pertinente et un traitement équitable à l'occasion des différents échanges (atelier 1 et 2 et « ajustement des offres »), que pour cela, une documentation et une traçabilité suffisantes devaient être envisagées à chaque stade de la procédure.

Selon la DDPP, *« sous réserve d'une étude plus approfondie, il n'apparaît pas que la traçabilité proposée suffise à satisfaire l'objectif poursuivi »*.

Dans un courrier du 27 avril 2017 adressé au préfet et dans un courrier du 3 mai 2017 envoyé à la DDPP, le directeur général de l'établissement a rappelé que les personnes publiques autres que l'État n'étaient pas soumises à des procédures de mise en concurrence réglementées pour procéder à leurs cessions foncières. Toutefois, il a rappelé qu'*« au regard de sa dimension, de sa programmation mixte, des montages complexes correspondants et des multiples enjeux (urbains, architecturaux, environnementaux, économiques et sociaux), l'EPA a souhaité recourir pour Destination Méridia, à une procédure de publicité et de mise en concurrence ad hoc fondée sur un principe de dialogue collaboratif »*.

Pour autant, il a précisé de nombreux points pour optimiser les conditions concurrentielles pour la suite de la procédure, en renforçant les mesures mises en place, à savoir de manière non exhaustive :

- L'appel aux services et aux conseils d'une étude notariale parisienne, pour son expérience et ses compétences notoirement reconnues sur ce type d'opérations, qui a assuré le suivi de la procédure de l'appel à projet puis de sa réalisation ;
- fin de garantir la traçabilité des éléments constitutifs du cahier des charges, la confidentialité, l'égalité de traitement, l'étude notariale a eu la charge de concevoir, gérer et organiser une plateforme commune de données dite « data room »²⁵. Selon l'établissement, *« cette plateforme est fondée sur un accès sécurisé et réglementé, limité à un nombre restreint de personnes liées à l'opération avec signature d'un engagement de confidentialité. Il s'agit donc de l'outil central de cette procédure, garantissant une information partagée, sécurisée, exhaustive et traçable »* ;

²⁵ À la demande de l'EPA et pour un coût de 30 000 € HT. Selon l'établissement, ce montant s'explique par les moyens mis en œuvre et la sécurité apportés par ce dispositif, sachant que cet outil est utilisé dans les dossiers réinventer Paris, Inventons la Métropole du Grand Paris ou Le Central à Saclay.

La constitution de deux jurys de sélection, à l'issue de chacune des deux phases de l'appel à projet, auxquels ont notamment été invités des représentants de l'État. Le premier jury sanctionnant la fin de la phase 1 s'est tenu le 28 février dernier. Les critères permettant de juger les candidatures et les offres ont été affichés dans les règlements de consultation des phases 1 et 2, la pondération de chaque critère permettant de déterminer la note finale a été également publiée ; pour l'analyse des offres remises au terme de la phase 2 de la procédure, l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine qui a analysé les offres dans la commission technique, ne devait pas faire partie du jury.

Se sont ajoutées d'autres mesures de restriction d'accès et d'engagement de confidentialité, et l'invitation de la DDPP à toutes les phases de la procédure.

La démarche du préfet et de la DDPP s'est inscrite dans une volonté de sécurisation, car selon la jurisprudence, un opérateur public est tenu à l'égard de tous au respect de la procédure de sélection qu'il s'est lui-même choisi pour céder ses biens²⁶.

Par ailleurs, l'établissement a voulu consolider ces pratiques en soumettant, à son conseil d'administration du 29 juin 2017, une adaptation de la composition et de la dénomination de la commission au vu de l'évolution de l'activité de l'établissement. La commission est devenue « *Commission des cessions de fonciers* », et sa compétence concerne uniquement les cessions de biens immobiliers appartenant à l'EPA²⁷. Son but est d'émettre un avis sur la nécessité, ou pas, de la mise en place d'une procédure de publicité et/ou de mise en concurrence et, le cas échéant, sur les modalités de son organisation au regard des caractéristiques de la cession concernée. Cette délibération précise le rôle, la composition et le mode fonctionnement de la commission. Depuis sa transformation, cette « nouvelle » commission n'a pas encore été saisie.

Alors qu'elle ne répond à aucune obligation légale et qu'elle engendre des délais et coûts supplémentaires, la démarche de l'établissement est gage d'une plus grande transparence au regard de la mise en concurrence, d'une égalité de traitement entre les candidats, de protection vis-à-vis d'éventuelles pressions, de meilleur usage des deniers public et, sur un plan opérationnel, d'une plus forte recherche d'innovation et de qualité architecturale et urbaine.

Lors de la contradiction avec la Cour, le ministère de tutelle et le directeur général se sont montrés réticents à généraliser ce schéma de mise en concurrence dans la mesure où, dans certains cas, il s'agirait d'une contrainte inutile.

Pour le directeur de l'établissement, « *la systématisation du recours à la publicité et à la concurrence lors des cessions de charges foncière ne paraît pas adaptée au contexte des opérations d'aménagement. Si la mise en concurrence est souhaitable (et retenue par l'établissement) dans un certain nombre de cas (comme pour le macro-lot par exemple), elle n'est pas adaptée à l'ensemble des situations ni à tous les projets.*

²⁶ Principe prétorien qui découle d'arrêts de principe anciens applicables à l'ensemble des procédures et formalités dont l'administration entend se doter volontairement : CE S. 9 décembre 1932 Laurent, Rec. ; CE S. 16 mars 1962 Min. de la Construction c./ Pittet, Rec.

²⁷ Cette commission n'émet pas d'avis sur des contrats relevant du champ de la commande publique.

C'est pourquoi il semble plus judicieux de recommander de la favoriser lorsque le projet s'y prête, plutôt que de la systématiser.

Lorsque, par exemple, le projet consiste en la construction, par une entreprise, d'un bâtiment répondant à ses besoins propres tout en étant fortement créateur d'emploi (un centre de production, un centre de recherche et développement, etc.), la mise en concurrence ne présente aucun intérêt et n'engendrerait que des inconvénients inutiles (délais allongés, coûts supplémentaires, etc.). En pratique, ce sont généralement les territoires qui sont mis en concurrence par l'entreprise qui dispose d'un centre créateur d'emploi à localiser.

C'est pourquoi le choix de l'EPA a été d'instituer une commission consultative d'attribution des lots, qui a pour vocation, en toute transparence et en toute collégialité, d'émettre, en connaissance de cause, un avis motivé sur les modalités les plus adaptées d'attribution des lots à commercialiser, au regard de l'ensemble des composantes du projet envisagé ».

Le ministère de tutelle a indiqué que des études internes ont confirmé l'absence d'obligation légale. Elles recommandent « *le maintien d'un régime juridique de liberté procédurale, assorti d'une obligation de publicité encadrée dont les modalités seraient laissées à l'appréciation des organismes* ». En ce sens, la DHUP a demandé aux établissements publics d'aménagement (et aux établissements publics fonciers) de mettre en place un dispositif de cession de charges foncières s'appuyant sur des principes généraux de collégialité, de traçabilité et de transparence des décisions. En effet, selon le ministère, des difficultés pourraient résulter d'une mise en concurrence généralisée : temps de mise en œuvre plus long, rigidité du projet une fois la programmation fixée, hausse des prix, éviction des promoteurs de petite taille.

La DHUP estime qu'avec sa « *commission des cessions de fonciers* », l'établissement a montré sa capacité à adapter ses procédures internes en fonction des enjeux du projet. Selon elle, une formalisation plus grande encore des processus n'est pas à exclure afin d'assurer la transparence souhaitée par la Cour, mais il serait incertain, au vu de la nature des activités des établissements publics d'aménagement, de généraliser la mise en concurrence à toutes les situations sans distinction.

Dès lors, la Cour recommande, dès à présent, de fixer les critères de décision de la commission des cessions de fonciers explicitant le choix ou non du recours à la publicité pour la cession des charges foncières et de rendre public, de façon systématique, ses avis, assortis de leurs motivations.

Recommandation n° 2 : Arrêter les critères de décision de la commission des cessions de fonciers explicitant le choix ou non du recours à la publicité pour la cession des charges foncières, et rendre public, de façon systématique, ses avis motivés.

2.2.3 La détermination des prix, des coûts et des marges

L'estimation des prix de vente des charges foncières et d'achat des terrains est contrainte, d'une part, par l'évolution des prix du marché, et d'autre part, par les décisions du juge de l'expropriation.

Pour faire face à ces risques, l'établissement doit respecter plusieurs mesures d'équilibre, qui sont autant de valeurs d'ajustement. En premier lieu, son socle est l'équilibre de ses prévisions à fin d'affaire (PFA) consolidées (ou PFA globales), déterminé par le montant de la subvention. En second lieu, au sein des prévisions à fin d'affaire consolidées, chaque opération doit tendre vers un équilibre (ou respecter le plafond de son déficit financé par les partenaires publics). Ces prévisions tiennent compte de possibles aléas.

Au moment de l'exécution de l'affaire, plusieurs éléments d'ajustement interviennent, à savoir la bonne estimation des prix de vente des charges foncières et celle de l'achat du terrain.

2.2.3.1 La prévision et la détermination des charges foncières

L'estimation des futures valeurs des charges foncières à céder est établie par l'établissement en fonction des produits immobiliers à développer (logement libre, locatif social, accession sociale, bureaux, commerces, hôtellerie-para-hôtellerie, etc.). Si l'établissement est libre pour la fixation des charges foncières, il doit néanmoins prendre en compte les coûts de sa production, la contrainte du marché local tendu afin d'assurer une certaine attractivité et lutter contre les tendances inflationnistes et spéculatives. Il doit aussi respecter ses obligations d'assurer l'équilibre des opérations en tenant compte des contributions de ses différents financeurs publics. Lors de la négociation du protocole, les prévisions de charges foncières ont été arrêtées sur la base d'échanges informels avec France Domaine²⁸.

²⁸ Les EPA et EPFE ne sont pas soumis à l'obligation de recourir à l'avis de la direction de l'immobilier de l'État pour les cessions (obligatoire pour les acquisitions), mais ils peuvent solliciter son expertise.

Tableau n° 5 : Premières estimations des charges foncières pour la construction des prévisions à fin d'affaire

	Nice Méridia	Baronne	Grand Arénas	La Digue
Cessions				
Logement libre	540	450	495	540
Accession aidée	300	300	300	300
Logement locatif social	250	250	250	250
Logement (prix moyen €/m ²)	434	365	388	461
Bureaux (€/m ²)	360	315	360	270
Commerces (€/m ²)	250	250	186	250
Services (€/m ²)	300	300	300	300
Locaux d'activités (€/m ²)	200	200		200
Laboratoires / R/D (€/m ²)	150			
Equipements (€/m ²)	150	150	107	

Source : EPA PV.

Ces premières prévisions ont été réévaluées depuis lors, notamment sur la base d'une étude menée par un cabinet spécialiste de ces questions, portant sur le logement à prix abordable dans les opérations Grand Arénas et Nice Méridia. L'étude a pris en compte des données sociologiques, à savoir qu'une partie des ménages locaux est exclue de l'accession à la propriété, avec des difficultés d'accès au logement des actifs sur le marché niçois (+/-2 500 € nets/mois/ménage soit capacité d'emprunt en primo-accession à 170 000/180 000 €). L'étude a examiné différents types de clientèle type selon la taille et le revenu des ménages.

Selon l'établissement, les réévaluations foncières qui en ont résulté ont permis de compenser des coûts supplémentaires apparus au fur et à mesure de la conception des projets. Ainsi, à titre d'exemple pour le macro-lot Destination Meridia, l'établissement a revalorisé le logement libre qui est passé de 540 à 650 € HT/m². L'accession sociale est passée de 300 à 450 € HT/m² et le locatif social de 250 à 300 € HT/m².

Dans les consultations organisées, les charges foncières sont fixes²⁹. Les candidats répondent sur des engagements de prix de sortie par produit (prix de vente, loyer) hors parking, compatibles avec les cibles des clients et utilisateurs (l'habitant, l'entreprise, le commerçant, etc.). L'établissement pratique des clauses anti spéculatives sur le logement intermédiaire (sous conditions de ressources), assorties d'une durée et de sanctions financières, afin d'éviter une éventuelle spéculation immobilière des acquéreurs.

Dans la mesure où les charges foncières constituent une part de l'équilibre multifactoriel des prévisions à fin d'affaire, le jeu des négociations pousse l'établissement à ne pas surestimer ses charges foncières, par prudence au regard de son activité, par nature exposée à des surcoûts potentiels. Ainsi, la fixation des charges foncières au moment de la consultation, revalorisée par rapport aux prévisions, permet-elle d'intégrer les surcoûts imprévus.

²⁹ La charge foncière est fixée en €/m² construit mais le prix de cession est fonction du programme effectivement réalisé, via des clauses particulières.

2.2.3.2 Un coût du foncier public à des conditions favorables à l'équilibre des opérations

Dans les prévisions à fin d'affaire globales de l'établissement à fin 2018, le foncier représente une dépense prévisionnelle globale de 144,3 M€, soit près de 40 % du coût des opérations. La maîtrise de ce poste représente un enjeu considérable pour l'établissement. À ce titre, il a fait l'objet de développements spécifiques dans le protocole afin de mettre en œuvre les moyens les plus avantageux. Selon l'établissement, *« le partenariat financier institué dans le cadre de ce protocole, [lui] permet de maîtriser une partie du foncier public de ces opérations, appartenant aux partenaires ayant contribué à l'équilibre de leur bilan sous forme d'apports en terrains »*.

En premier lieu, pour les cessions entre personnes publiques, il est *« convenu de fixer des prix de cession permettant l'équilibre global »* des opérations et de *« recevoir le paiement des fonciers acquis par l'EPA Plaine du Var au moment où celui-ci procèdera à la vente des droits à bâtir associés à ces fonciers »*.

En deuxième lieu, le conseil départemental des Alpes-Maritimes a souhaité contribuer au financement en accordant une facilité de paiement particulière à l'EPA dans le cadre de la cession de certaines emprises foncières. L'établissement procèdera au paiement associé à la transaction sur quatre ans à partir de l'année 2023 (quatre parts égales). Cette contribution foncière, via des facilités de paiement est valorisée à 3,5 M€.

En dernier lieu, le conseil départemental des Alpes Maritimes, la Métropole Nice Côte d'Azur et la ville de Nice ont souhaité contribuer en apportant, en nature, des terrains identifiés en annexe 3 du protocole, selon un échéancier qui devrait permettre un déroulé optimal des opérations d'aménagement. Ces contributions foncières sont valorisées à hauteur de 21,3 M€. Ces conditions favorables pour l'acquisition du foncier public, dans le cadre du protocole, sont complétées par un partenariat avec l'établissement public foncier (EPF) de la région³⁰.

2.2.3.3 Le portage foncier via le partenariat avec l'établissement public foncier de la région PACA

Pour limiter les risques dans l'acquisition du foncier privé, l'EPA travaille en partenariat avec l'établissement public foncier PACA³¹. Celui-ci sert d'intermédiaire, selon des modes d'interventions et des outils adaptés au niveau d'avancement des projets (stratégie opportuniste) ou des opérations mises en œuvre (stratégie interventionniste).

D'une manière générale, l'objectif est que l'établissement public foncier porte le foncier le plus longtemps possible et que l'EPA ne lui achète les terrains que lorsque le projet est en cours de réalisation, avec l'assurance de pouvoir vendre les charges foncières.

³⁰ Qui n'est pas signataire de l'accord partenarial.

³¹ Régi par les dispositions des articles L.321-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Suite à la création de l'opération d'intérêt national, des mesures d'anticipation ont été prises par la création de 3000 hectares de périmètre provisoire de zone d'aménagement différé (ZAD) sur des secteurs à enjeux identifiés³². Depuis lors, par arrêtés préfectoraux, plusieurs ZAD³³ ont été créées, donnant à chaque fois lieu à la signature de conventions foncières. À ce jour, 269 hectares sont couverts par des ZAD.

Dans la mesure où l'activité de l'établissement vient réellement de démarrer, seules neuf conventions entre l'établissement public foncier et l'EPA étaient en cours en 2017, représentant un montant de 81 M€ HT d'engagement potentiel maximal de l'établissement public foncier et un montant déjà engagé et garanti par l'EPA, de 21,144 M€ HT.

La seule convention en phase de réalisation concerne la ZAC Nice Méridia pour laquelle l'EPA a confié à l'établissement public foncier la réalisation de la maîtrise foncière. La déclaration d'utilité publique (DUP), mise en place par le préfet sur cette ZAC, permet à l'établissement d'utiliser, via l'établissement public foncier, la procédure d'expropriation dans le cas où une négociation amiable ne pourrait aboutir préalablement. L'établissement a procédé à l'acquisition auprès de l'établissement public foncier de trois unités foncières, pour un montant total d'environ 5,46 M€ HT.

2.2.3.4 La détermination de la marge

La détermination des prix pour la cession des charges foncières et la maîtrise du coût du foncier sont essentiels dans la détermination de la marge d'exploitation (bénéficiaire ou déficitaire) d'une opération, hors frais de structure.

Le Contrôle général économique et financier a mené, en janvier 2018, une étude transversale concernant les marges et aléas des prévisions à fin d'affaire des principaux établissements publics d'aménagement de France. Afin de pouvoir les comparer entre eux, le Contrôle général a présenté un état des lieux pour chaque opération de l'établissement de la Plaine du Var présentant la « marge à terminaison³⁴ » et les aléas pour chaque opération, hors frais de structure (cf annexe n°2). La marge moyenne de l'établissement à terminaison était estimée à 5 % mais elle variait beaucoup selon les opérations (14,5 % pour Méridia, 8,9 % pour Grand Arénas, 2,3 % pour PEM, -180,4 % pour La Baronne, 13,7 % pour Gattières et 10,6 % pour Saint-Jeannet).

Par ailleurs, les aléas, possibles quant à ces prévisions à fin d'affaire, portent sur les postes de dépenses, les révisions de prix sur travaux et les variations éventuelles du coût du foncier. Ces taux d'aléas varient selon l'avancée des opérations.

Dans sa note de synthèse du 11 janvier 2018 à l'attention de la direction du budget, le Contrôle général a rappelé le modèle économique des prévisions à fin d'affaires.

³² Ces territoires nommés « Pré ZAD » ont fait l'objet d'une première convention d'intervention foncière signée le 29 juillet 2009.

³³ La ZAD est un outil de préemption destiné à permettre la réalisation d'un projet d'aménagement dans un secteur soumis à une forte pression foncière.

³⁴ C'est-à-dire la marge prévisionnelle à la fin de l'opération telle que calculée aujourd'hui.

Ce modèle est proche de celui des promoteurs privés, mais il s'en distingue sensiblement par le fait qu'on « *demande aux aménageurs publics de prendre en charge des opérations moins rentables, à partir de 6 % de marge, et parfois même lorsque celle-ci est proche de zéro* ». L'objectif dans la construction des prévisions à fin d'affaire est d'éviter de sous-évaluer les risques qui se traduiraient par des résultats prévisionnels trop optimistes ou de les surévaluer, ce qui dégraderait artificiellement ces mêmes résultats.

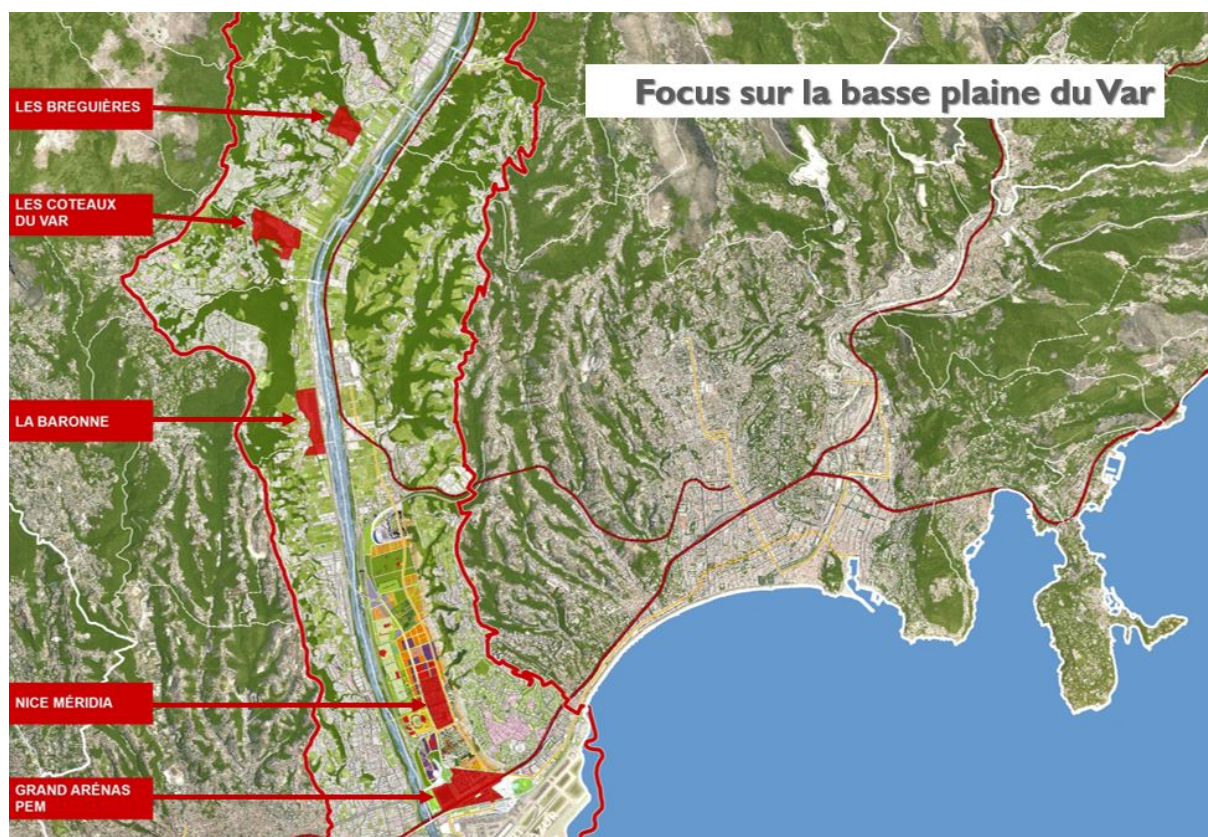
Les aléas (10,2 % en recettes et dépenses) pratiqués par l'établissement représentent le double de la marge à terminaison attendue. Le Contrôle général précise dans la note susvisée : « *En matière d'aléas, la disparité actuelle des pratiques justifierait un alignement vers le haut (une prévision d'aléas à hauteur moyenne de 10 % environ du volume des recettes attendues pourrait se justifier)* ».

À l'occasion de la contradiction, l'établissement a précisé à la Cour qu'il estime ne pas avoir, « *dans ce domaine une politique plus prudentielle que celle des autres EPA* » et rappelé que les taux retenus l'ont été en cohérence avec les recommandations de la direction du budget.

2.3 Un démarrage lent de l'activité d'aménageur de l'établissement

2.3.1 Un lancement tardif de l'activité

Carte n° 3 : Les opérations de l'EPA dans la basse Plaine du Var



Source : EPA PV

L'instabilité de la direction de l'établissement dans les premières années et les délais pris pour la signature d'un protocole partenarial ont retardé le démarrage effectif de son activité. Au demeurant depuis 2012, l'établissement ne publie pas de rapport d'activité. Seules les prévisions à fin d'affaire, actualisées, permettent de suivre la réalisation des opérations au regard du prévisionnel, du fait d'une colonne spécifique introduite en 2017 (cf. tableau comparatif entre le réalisé et le prévisionnel en annexe n° 3).

Alors que, par construction, les prévisions à fin d'affaire doivent être équilibrées, elles ne le sont plus en 2026, échéance du protocole partenarial. En effet, des retards pris dans la réalisation de l'opération Grand Arénas reportent, au-delà de 2026, l'équilibre de cette opération et donc l'équilibre global à 2032. Sur l'ensemble des opérations, seules 11 % des dépenses et 6 % des recettes ont été réalisées. L'activité d'études, en toute logique, a le plus progressé, tandis que les produits des cessions foncières restaient marginaux.

Par ailleurs, l'activité marque un net retard par rapport aux prévisions effectuées au moment de la signature du protocole, notamment au regard de son bilan de prévisions à fin d'affaire annexé.

En effet, des recettes foncières substantielles devaient intervenir dès 2014 et les recettes foncières cumulées attendues en 2016 s'élevaient alors à 98,4 M€. En réalité, les cessions étaient, à fin 2016, de 11,5M€, 12,8 M€ en intégrant les recettes pour équipement public.

Dans le protocole initial, la somme des dépenses prévisionnelles cumulées en 2016 devaient être de 144,6 M€, alors que 49,7 M€ ont été réalisées.

Le faible bilan de l'activité de l'établissement, créé en 2008, est très inférieur aux projections initiales.

Projet par projet, l'état d'avancement au début 2018 était le suivant :

Pour Nice Méridia, l'établissement avait engagé, à cette date, 5,9 M€ de travaux. Deux bâtiments étaient déjà sortis de terre (The Crown avec 10 000 m² de bureaux, un parking silo de 500 places avec des commerces en rez-de-chaussée).

Trois bâtiments étaient en construction (le programme de bureaux ANIS, les immeubles de logements de l'Ilot Robini et Pléiade et Odyssée, pour un total de plus de 300 logements). Deux chantiers devaient débiter les semaines suivantes (IMREDD et Palazzo Méridia).

Deux projets étaient en cours de développement dont le campus de l'apprentissage, inscrit au programme des investissements d'avenir. L'établissement avait sélectionné l'équipe chargée de réaliser le cœur de l'opération Méridia (70 000 m² de surface de planchers environ).

Pour l'opération Grand Arénas/Pôle d'échanges multimodal, l'établissement avait engagé, au début 2018, 27,2 M€ de dépenses. Deux bâtiments étaient en chantier, trois permis de construire étaient en cours d'instruction, dont un sous la maîtrise d'ouvrage de la société aéroportuaire.

Pour La Baronne, le Conseil départemental avait débuté les travaux pour déménager le centre de recherches économiques et d'actions techniques (CREAT).

Pour les opérations des Coteaux du Var à Saint-Jeannet et des Bréguières à Gattières, les procédures menant à la création de ZAC étaient en cours.

Le projet de la Digue à Saint-Martin-du-Var avait fait l'objet d'études mais l'aménagement avait été retiré à l'établissement pour être confié à un promoteur privé.

Ainsi, dix ans après la création de l'établissement, aucun logement n'a été livré et seuls quelques bureaux, commerces et parkings l'ont été.

Certes, de nombreuses opérations sont engagées et, en 2017, est intervenue la cession du Macro lot Joia Méridia qui représente une surface de planchers de 70 000 m².

Dans leur réponse à la Cour, le ministère de tutelle et l'établissement ont évoqué les documents de pilotage déjà existants, à destination de la tutelle et du conseil d'administration, qui font l'objet de travaux d'harmonisation entre tous les EPA, quant au fond et à la forme.

La Cour prend acte de la proposition du ministère d'une publication, par l'EPA, d'une synthèse du bilan annuel du programme d'aménagement qui, selon lui, pourrait servir de base au rapport d'activité de l'EPA.

La Cour recommande de publier annuellement un rapport d'activité de l'EPA.

Recommandation n° 3 : Publier annuellement un rapport d'activité de l'EPA.

2.3.2 Une opération prioritaire inaboutie : l'éco-quartier de la Digue à Saint-Martin-du-Var

Alors qu'elle était prévue par le protocole financier de 2012, l'opération de construction d'un éco-quartier à Saint Martin-du-Var, commune rurale située à une vingtaine de kilomètres au nord de Nice, n'a pas abouti. L'objectif de ce projet était de renforcer les liaisons avec le centre-bourg en recréant un schéma viaire adapté à l'existant (collège, maternelle, gendarmerie) et de développer un véritable quartier, regroupant l'ensemble des fonctions urbaines - logements, activités, commerces, services. Au plan foncier, le périmètre de l'opération s'inscrivait dans une ZAD établie en juin 2011 et renouvelée en mai 2016. L'établissement public foncier avait acquis, en 2009, six parcelles contiguës représentant 0,48 hectare pour un montant global d'environ 2,5 M€.

De son côté, l'EPA a mené plusieurs études opérationnelles nécessaires à la mise en place d'une ZAC. Malgré un accord initial au moment du protocole, la commune a changé d'avis, préférant un programme urbain partenarial (PUP)³⁵ avec la métropole et un partenaire privé³⁶, à la ZAC qui devait être initialement portée par l'EPA. Les arguments avancés étaient que la ZAC présenterait plus de contraintes, notamment la nécessité de réserver 30 à 33 % du parc à des logements sociaux et de densifier rapidement les constructions et l'habitat par des étages plus nombreux.

L'établissement a été informé de ces nouveaux choix à l'occasion d'une réunion le 1^{er} juillet 2016. Il a été décidé d'informer le conseil d'administration de cette évolution.

³⁵ Dans un PUP, l'aménageur privé prend en charge l'aménagement des espaces publics et la procédure est plus légère, en l'absence de procédure de concertation.

³⁶ La société Vera Costa magna a présenté à la commune un projet d'aménagement sur les parcelles dont elle est propriétaire.

Comme le mentionne le procès-verbal du conseil d'administration du 6 novembre 2016, le maire de la commune a expliqué que les études effectuées par l'EPA étaient prises en compte par l'aménageur privé, mais qu'un « *changement de mode opératoire* » avait été décidé.

Le coût des études opérationnelles (89 725 € en 2009 pour une première étude portant sur le périmètre de la ZAD puis 62 900 € en 2015 pour l'étude de faisabilité et de pré-projet) a été au total de 152 625 €. Ces coûts n'intègrent pas le coût des personnels mobilisés au sein de l'établissement, ni le coût du foncier (2,5 M€) porté par l'établissement public foncier depuis 2009. Dans cette opération, des dépenses publiques serviront *in fine* des intérêts privés, contrairement au projet initial.

Au cours du même conseil d'administration, il a été rappelé que l'opération de la Digue à Saint Martin du Var était déficitaire à hauteur de 500 000 € (il s'agissait en réalité d'un financement hors bilan), et qu'en conséquence, le retrait de l'établissement sur cette opération limiterait finalement sa contribution financière à hauteur des frais d'études.

Toutefois et même si cette opération de la Digue de Saint-Martin-du-Var ne représentait que 10,7 M€ sur un total de prévisions à fin d'affaire de 370 M€ (à novembre 2017), son abandon ne permet pas à l'établissement d'intervenir dans le périmètre large et rural de l'Écovallée et dans le nord du périmètre de l'opération d'intérêt national.

L'abandon de cette opération illustre l'exposition de l'établissement au risque partenarial dans la réalisation de ses projets, quand bien même existait, au départ, un engagement réciproque. Un dispositif serait à prévoir dans le cadre partenarial pour que l'établissement puisse se prémunir à l'avenir des effets financiers de ce type de défection.

À tout le moins, la Cour recommande la mise en place d'un dispositif pour que le coût des études pré-opérationnelles, non suivies d'un engagement opérationnel, ne soit pas assumé par l'établissement. Il conviendrait que le bénéficiaire réel, qui de surcroît utilise les résultats de l'étude, contribue à son financement.

Au cours de la contradiction, l'établissement a rappelé que, depuis 2013, il conventionne avec les communes non signataires du protocole financier (et parfois l'établissement public foncier) pour les études qu'il conduit sur leur territoire. Le détail de ces financements est retracé dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 6 : Conventions avec les communes non-signataires du protocole

Financier	Objet de l'étude	Année	Montant de la participation
Commune de Gattières	Etude pré-opérationnelles Les Bréguières - Gattières	2015	13 955 €
EPF PACA	Etude pré-opérationnelles Les Bréguières - Gattières	2015	20 932 €
Commune de St Jeannet	Etude urbaine Coteaux du Var - St Jeannet	2016	29 074 €
Commune de Carros	Etude urbaine les Plans de Carros	2017	43 875 €
Commune de St Laurent du Var	Etude urbaine les Iscles - St Laurent du Var	2017	36 142 €
EPF PACA	Etude urbaine les Iscles - St Laurent du Var	2017	24 095 €

Source : EPA PV

Au cours de la contradiction, la DGALN/DHUP a estimé que ce conventionnement va dans le sens de la recommandation de la Cour.

Pour autant, ce système n'a pas permis de prévenir la défection de Saint-Martin-du-Var.

Dans la mesure où la facturation n'a existé que pour les opérations qui n'étaient pas prévues par le protocole financier, l'établissement n'a pas répondu à la question de la refacturation des études prévues dans le cadre du protocole et qui n'ont pas fait l'objet de conventionnement.

En l'occurrence, il s'agit d'éviter que les travaux de l'EPA ne servent *in fine* des intérêts privés.

La Cour formule la recommandation suivante.

Recommandation n° 4 : Retenir, à l'occasion de la « revoyure » du protocole, que toutes les études opérationnelles devront faire l'objet d'un conventionnement et d'une facturation, qu'elles débouchent ou non ensuite sur une opération.

2.4 Un bilan difficile à établir au regard des enjeux majeurs de l'opération d'intérêt national

2.4.1 L'EPA, un acteur parmi d'autres pour le développement de l'OIN et très dépendant de ses partenaires

Sur le périmètre de 10 000 hectares de l'opération d'intérêt national, à ce stade, seuls 108 hectares font l'objet d'une ZAC sous maîtrise de l'EPA, et tout particulièrement dans la zone urbaine mitoyenne de Nice. Il en résulte que l'établissement n'est, depuis l'origine, qu'un acteur parmi d'autres des opérations d'urbanisme dans ce territoire. En effet, sur dix opérations prioritaires définies par le protocole de 2012, seules quatre lui ont été attribuées (dont une ne s'est pas concrétisée).

De plus, dans le protocole, les engagements de principe sur la coopération et la coordination des acteurs sont restés à un tel niveau de généralité qu'ils n'ont été précisés que pour l'EPA. Ce dernier se trouve donc en position de négociation permanente pour que les projets se concrétisent dans des conventions d'opération.

Le protocole de 2012 engage les différents partenaires et il insiste sur le respect des échéances, du fait de l'interdépendances des opérations.

A ce titre, la coordination de la réalisation des infrastructures avec le déroulement des opérations est à souligner, tout particulièrement le développement de la ligne 2 du Tram en lien avec les aménagements du Grand Arénas et de Nice Méridia. L'établissement reste toutefois exposé à des risques liés aux relations entre ses partenaires. Ainsi, les tensions entre le département et la métropole ont été à l'origine du retard de transfert du marché d'intérêt national (MIN). Ce retard se traduit par un déficit global des prévisions à fin d'affaires de 6,3 M€ au premier terme du protocole en 2026 et un report de l'équilibre en 2032.

Cette dépendance de l'activité de l'établissement aux opérations liées à la métropole traduit les priorités données par ses partenaires au développement urbain.

Après l'abandon du projet de Saint-Martin-du-Var, de nouveaux projets, à Saint-Jeannet et Gattières, villages perchés, concernent des territoires plus ruraux mais ils se réaliseront plus tard.

Les travaux de l'établissement, sur la dimension agricole de l'opération d'intérêt national, sont très marginaux alors que l'agriculture concerne 600 hectares de terres exploitées et que 1 000 hectares de friches sont à transformer. Le protocole financier prévoit pourtant que l'EPA doit contribuer à la recherche d'un nouveau modèle de développement pour l'agriculture. Aujourd'hui ses actions restent très limitées et l'établissement cofinance un animateur agricole à hauteur de 10 000 €/an.

La dimension du projet, en termes d'Écovallée, peine également à exister et elle est peu visible.

Cette dépendance de l'établissement aux projets des collectivités urbanisées, conjuguée à l'absence initiale de soutien de l'État, a rendu difficile sa montée en charge et en légitimité.

S'est aussi posée la question du nom de l'organisme puisque la plaine du Var ne se trouve pas dans le département du Var mais dans l'arrière-pays de Nice. La métropole a demandé et obtenu l'appellation commerciale d'usage Nice Écovallée (EPA Plaine du Var). Si dans une stratégie de marque du territoire, cette nouvelle appellation est cohérente avec le nom de la métropole et de l'aéroport, elle n'autorise pas une stratégie d'image différenciée.

Malgré sa participation à des salons, la promotion de l'établissement reste plutôt faible.

La Cour invite l'établissement à poursuivre ses efforts pour renforcer son image d'établissement public d'aménagement de l'État et consolider sa légitimité.

2.4.2 L'enjeu primordial de la dimension environnementale

L'établissement a pour mission de porter les actions publiques de l'État en matière environnementale.

En premier lieu, l'EPA, aménageur, doit être exemplaire dans ses opérations. Ainsi, par exemple, ses programmes intègrent des constructions denses afin de lutter contre l'étalement urbain, ainsi que des circulations d'air naturelles au sein des bâtiments pour éviter le recours systématique à la climatisation³⁷. De même, les espaces publics prévoient notamment des systèmes innovants de gestion de la rétention d'eau fluviale, des espaces dédiés aux piétons, y compris en zone rurale (mise en place d'ascenseurs publics dans le quartier piéton de la ZAC de Saint-Jeannet, par exemple).

En deuxième lieu, son statut permet à l'EPA de participer aux principales instances stratégiques locales en matière d'environnement. Ainsi, à titre d'exemple, l'établissement fait partie du comité technique et du comité de pilotage du Plan d'Action et de Prévention Inondation (PAPI) du Var. Par ailleurs, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau du Var, l'établissement va créer un guide de gestion de l'eau à destination des aménageurs.

³⁷ Les projets sont toujours étudiés finement vis-à-vis des apports solaires et de la circulation du vent de manière à ce que la lumière pénètre en hiver et puisse être limitée en été.

De plus, il intervient à la demande des communes pour réaliser des expertises sur les sujets environnementaux. D'une manière générale, l'établissement s'inscrit, en lien avec la Métropole Nice Côte d'Azur, dans les démarches nationales qui favorisent l'innovation et la qualité de vie telles que la démarche EcoCité ou le label Ecoquartier.

En dernier lieu, l'établissement joue un rôle d'animateur et de pilote sur le plan local pour la mise en œuvre des politiques du Grenelle de l'environnement dans le périmètre de l'opération d'intérêt national.

Il a mis en place, en 2012, une démarche « Écovallée qualité », référentiel de qualité environnemental dans le bâti.

Ce cadre de référence, co-construit avec les professionnels et les partenaires publics et privés, se matérialise par une charte d'adhésion, signée aujourd'hui par 34 opérateurs (promoteurs et bailleurs sociaux).

Un bilan a été établi en janvier 2017, soit après cinq années de mise en œuvre : 55 opérations sont engagées représentant 320 000 m² de surface de planchers. L'établissement estime que 60 % de ces opérations n'auraient pas engagé de démarche environnementale sans cette incitation. Selon l'EPA, les principaux résultats obtenus sont les suivants : *« plus de 45 % de surfaces végétalisées en moyenne dans les opérations, l'insertion sur tous les chantiers (plus de 85 mois équivalent temps plein pour des personnes en difficulté équivalent à 7 CDD d'un an), 18 366 MWh/an de consommations évitées, plus de 75% des opérations en RT-10 % (moyenne régionale 24 %), taux de couverture des besoins par des EnR > 59 % (résultat supérieur aux objectifs de la loi de transition énergétique), 40 % de réduction des consommations en eau potable, 83 % des déchets de chantiers revalorisés ».*

Le budget que l'établissement consacre à son rôle de pilote local des politiques environnementales est de 250 000 € par an.

Malgré ces dispositifs, il reste exposé au risque de contestation de la création de ses ZAC par les associations environnementales.

En effet, le Conseil d'État a respectivement censuré³⁸, de manière rétroactive, les décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016, en tant qu'ils maintiennent au IV de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité compétente de l'État en matière d'environnement concernant les projets. Le Conseil d'État a ainsi estimé que la désignation du préfet de région en tant qu'autorité compétente de l'État en matière d'environnement est illégale, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement n'étant pas suffisamment indépendantes.

De fait, ces décisions de justice fragilisent toutes les procédures de création de ZAC lorsqu'un avis a été rendu par le préfet de région, en qualité d'autorité environnementale, ce qui est le cas des projets de ZAC à Gattières et Saint-Jannet.

De surcroît, le préfet a été saisi en janvier 2018 par une vingtaine d'associations de défense de l'environnement, opposées à la réalisation de ces projets, lui demandant implicitement de ne pas créer lesdites ZAC.

³⁸ Par deux arrêts en date du 6 décembre 2017 (n°400559) et du 28 décembre 2017 (n°407601).

Par suite, le préfet a demandé à l'établissement de reprendre les procédures de création. Il en résulte un décalage de 9 à 12 mois pour la signature des arrêtés de création des ZAC et un risque à relancer une procédure d'échange avec le public sur des projets sensibles qui prévoient la réalisation de plusieurs centaines de logements (dont 35 % de logements sociaux) dans des communes de quelques milliers d'habitants.

L'activité de l'établissement peut ainsi être confrontée au risque de la contestation des associations et à leurs potentielles conséquences financières.

2.4.3 L'exposition de l'EPA aux risques

Fin 2014 puis fin 2015, l'établissement a cartographié les risques auxquels il est exposé dans le cadre de la mise en place de son contrôle interne. Cette cartographie répertoriait la nature des risques, en les hiérarchisant au regard d'une cotation conjuguant l'importance de l'impact et la probabilité de ces risques. Le risque maximum, à savoir le plus élevé et le plus grave (niveau E), était un risque de gouvernance, à savoir la mauvaise ou l'insuffisante coordination entre les partenaires extérieurs. Parmi les risques très élevés (niveau D), on relevait des risques juridiques (infraction au code des marchés publics et au droit social), des risques financiers (difficulté à emprunter et financement des équipements hors bilan), des risques environnementaux (infraction à la réglementation), des risques opérationnels (risques financiers sur les opérations), des risques organisationnels (défaillance des systèmes d'informations et risques psychosociaux). Le déficit de coordination avec Sophia Antipolis était évalué à un niveau intermédiaire (niveau C). Dans la version 2016 actualisée, différents scénarii financiers ont été examinés en tenant compte du déménagement ou non du marché d'intérêt national (MIN), ou de la déclaration du caractère inconstructible ou non de l'opération du Grand Arénas.

Cette cartographie mériterait d'être réactualisée, la remise en ordre de la gestion de l'établissement étant désormais achevée.

En complément de la cartographie des risques définie dans le cadre du contrôle interne, la Cour invite l'établissement à définir une stratégie de prévention de ces principaux risques.

Sans exhaustivité, les points suivants seraient à examiner :

- l'EPA est actuellement en négociation avec la DGAC à propos du déplacement du radar de contrôle de l'aéroport qui ne permet pas un déploiement optimal de ses projets architecturaux sur la zone. Comme ce sujet suscite des réticences, un soutien de la DHUP serait sans doute utile.
- la poursuite du projet Nice Méridia nécessite la relocalisation d'activités qui n'ont plus leur place en cœur de ville et donc la création de nouveaux espaces fonciers d'activités ;
- le risque lié à la mitoyenneté du quartier sensible des Moulins (qui bénéficie des fonds de la politique de la Ville) a été identifié par le cabinet chargé de l'étude sur les cessions des charges foncières ; il pourrait en résulter un défaut d'attractivité pour les produits immobiliers livrés dans le cadre de l'opération de Nice Méridia. Certains terrains de l'aéroport doivent faire l'objet d'un aménagement dans le cadre du projet de pôle d'échanges multimodal. Si le projet a été piloté par l'EPA qui réalise les espaces publics, l'aéroport assure la réalisation des bâtiments et la commercialisation. La coordination est donc nécessaire entre les deux opérateurs.

- l'actuelle prédominance des opérations urbaines dans le portefeuille d'activité doit conduire l'établissement à s'engager davantage dans d'autres parties du territoire de l'OIN.

En faisant valoir ses premiers résultats et la professionnalisation de ses méthodes, l'EPA doit saisir l'occasion de la « revoyure » du protocole pour consolider sa position financière et définir une stratégie de prévention des principaux risques.

La Cour lui recommande de réactualiser la cartographie des risques. Lors de la contradiction, l'établissement a indiqué qu'il s'attachera à le faire dans les meilleurs délais et la Cour en prend acte.

Recommandation n° 5 : Réactualiser, dans les meilleurs délais, la cartographie des risques.
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le bilan de l'activité de l'établissement est difficile à établir pour plusieurs raisons :

- le protocole de partenariat et son volet financier n'ont été signés qu'en 2012, soit quatre ans après la création de l'établissement, et ils reposaient, de surcroît, sur des hypothèses parfois approximatives ;

- la gouvernance de l'établissement ne s'est stabilisée qu'à compter de 2013, mettant fin à des années de gestion erratique ;

- très en retard par rapport aux prévisions du protocole de 2012, l'activité de l'établissement vient enfin de démarrer : le premier immeuble a été livré, des opérations sont en chantier ou programmées, mais, a contrario, d'autres opérations, définies comme prioritaires ont été soit abandonnées, soit minorées, soit retardées, ce qui a des conséquences financières à examiner dans le cadre de la « revoyure » du protocole ;

- l'activité de l'établissement reste très dépendante d'autres acteurs du territoire au sein de l'OIN, et notamment de la Métropole Nice Côte d'Azur ;

- la dimension environnementale de son action constitue un enjeu fondamental ;

- les retombées économiques et sociales des opérations sont soumises à des aléas du fait de l'exposition à de nombreux risques.

L'établissement se pose en garant des politiques publiques pour le développement de cette opération d'intérêt national. L'attribution récente du macro-lot Joia Méridia conforte sa légitimité, que ce soit par la professionnalisation de ses pratiques ou l'ampleur des travaux envisagés.

Pour autant, l'EPA reste exposé à de nombreux risques de toute nature. Leur recensement doit être actualisé, des solutions préventives adoptées et la fiabilité des prévisions à fin d'affaire consolidée.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE ET LA GESTION DE L'EPA

3.1 La qualité budgétaire et comptable

3.1.1 L'exécution budgétaire

Le taux d'exécution budgétaire est satisfaisant pour les dépenses et recettes de structure et plus contrasté pour celles à caractère opérationnel, du fait des aléas dans la mise en œuvre des programmes.

Les prévisions de recettes, relativement adéquates en ce qui concerne les subventions à percevoir, paraissent plus délicates à établir lorsqu'il s'agit de déterminer précisément la date de cession des charges foncières. En effet, des décalages de quelques mois dans les ventes peuvent intervenir et conduire à une sous-exécution apparente des recettes, finalement reportées d'un exercice.

En dépenses, les charges de personnel et les dépenses exécutées directement par l'établissement présentent un niveau d'exécution généralement élevé (97% s'agissant des dépenses de structure en 2016). Le taux d'exécution des dépenses opérationnelles s'établit cependant régulièrement à des niveaux nettement en deçà des prévisions budgétaires (avec par exemple un taux de 51% sur 2016) en raison des nombreux retards qui affectent la réalisation des travaux.

La mise à jour des prévisions à fin d'affaire permet de vérifier les retards importants cumulés sur les dépenses opérationnelles : ainsi, les prévisions à fin d'affaire mises à jour en 2017 faisaient état de 56 M€ de dépenses à la fin de l'année 2016³⁹ alors que le protocole de partenariat 2012-2026 envisageait l'exécution de près de 145 M€ à cette échéance.

3.1.2 La comptabilité analytique

Disposer d'une comptabilité analytique résulte d'une obligation générale instaurée par les articles 53 et 55 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Cette obligation préexistait pour les établissements publics d'aménagement sur le fondement de l'instruction M9-4 du 4 octobre 1993.

Depuis 2016, l'établissement a mis en place une comptabilité analytique, selon une nomenclature retenue par sa tutelle, afin de répondre à deux objectifs : d'une part, établir des tableaux budgétaires en format GBCP communiqués au conseil d'administration et à la tutelle et, d'autre part, disposer d'une aide à la gestion pour mieux établir les mises à jour annuelles des prévisions à fin d'affaire.

³⁹ Total des dépenses opérationnelles de 39,5 M€ + frais de fonctionnement ventilés de 12,4 M€ + frais de fonctionnement non ventilés de 4,1 M€.

L'établissement met en œuvre une comptabilité analytique selon les principales étapes suivantes :

- l'activité de l'EPA est déclinée sur quatre postes de destination (aménagement, foncier, études et fonction support) et selon une segmentation plus fine par poste opérationnel, différenciée en huit catégories (foncier, études, honoraires divers, honoraires d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), honoraires de maîtrise d'œuvre (MOE), frais généraux liés aux opérations, travaux et participation aux études et travaux) ;

- pour les dépenses opérationnelles, une typologie des coûts permet de ventiler, par destination, les charges directes d'une part, et, d'autre part, les charges indirectes, ces dernières faisant l'objet d'une ventilation par sous destination - qui distingue les logements, les activités et les équipements publics - au prorata de leurs recettes prévisionnelles⁴⁰ ;

- les dépenses de structure sont allouées par destination et sous-destination selon un tableau de correspondance ; l'allocation de ces coûts est réalisée à hauteur de 75 % sur les sous destinations logement, activités et équipements publics, les autres 25 % étant considérés comme des charges non incorporables et reportées en destination support.

Cette comptabilité analytique donne donc une vision par destination des coûts selon des clés de répartition constantes et prédéfinies, quelle que soit l'envergure ou la complexité de l'opération, ce qui pourrait paraître artificiel mais répond au moins à une logique de permanence des méthodes.

A l'inverse, aucune règle de répartition n'est prévue pour les recettes, qui sont affectées aux différentes affaires en vue d'assurer l'équilibre de chaque prévision à fin d'affaire, ainsi que l'équilibre global des prévisions à fin d'affaire.

La comptabilité analytique, même si elle pourrait être améliorée, permet de cerner de manière assez précise les différentes masses de dépenses. Elle semble adaptée à la taille de l'établissement. Toutefois, s'agissant des recettes, les ventilations réalisées ne sont pas précisément justifiées et elles paraissent résulter d'une construction inversée dans laquelle les subventions d'équilibre globalement définies se voient déclinées par opération en fonction du besoin en recettes de chaque affaire, une fois déterminées les recettes propres à chacune d'elles (cessions de foncier notamment). Ce jeu d'affectation des recettes est rendu d'autant plus complexe que la valorisation des contributions publiques se décline en apport numéraire mais aussi foncier et/ou en facilité de paiement du foncier.

Sans remettre en cause le mode de construction des prévisions à fin d'affaire, cette ventilation des recettes pose la question de l'équilibre des dépenses et des recettes, présenté par opération, en laissant à l'établissement une certaine latitude dans la présentation de ces équilibres.

⁴⁰ Les charges financières sont d'abord réparties selon le déficit cumulé de chaque opération, puis ensuite par sous-destination (logement, activités et équipements publics) en utilisant toujours la même clef de répartition au pourcentage des recettes par destination.

3.1.3 Un contrôle de gestion adapté et un contrôle interne comptable garde-fou des errances du passé

L'établissement met en œuvre un dispositif de contrôle de gestion qui paraît complet et adapté à la structure.

Généralisée par le décret GBCP, la démarche de contrôle interne engagée en 2016, aujourd'hui bien aboutie au regard des besoins, contraste avec certaines pratiques antérieures de l'EPA, moins rigoureuses.

Ainsi, en avril 2010, l'audit réalisé par la direction départementale des finances publiques, qui portait une « *appréciation globalement favorable sur le fonctionnement de l'agence comptable* », relevait au sujet de la mise à disposition prochaine d'une carte bancaire que celle-ci devrait « *faire l'objet d'une réflexion visant à constituer une régie afin de ne pas contrevenir au principe de séparation ordonnateur/comptable dans le cadre de son utilisation par la directrice administrative et financière* ». La comptable expliquait, dans ses observations en réponse, toutes les dispositions prises pour respecter ces règles.

Il n'en demeure pas moins qu'à l'occasion de son contrôle, la Cour a mis en lumière, durant la période où l'agent comptable exerçait en adjonction de service, en l'absence de la direction financière, qu'une vingtaine de paiements ont été effectués directement par cette directrice, entre 2011 et 2013, pour un montant global de l'ordre de 2 700 €.

Si cette pratique illustrait un manque de rigueur dans l'application de la réglementation, une mise en ordre a été réalisée depuis lors.

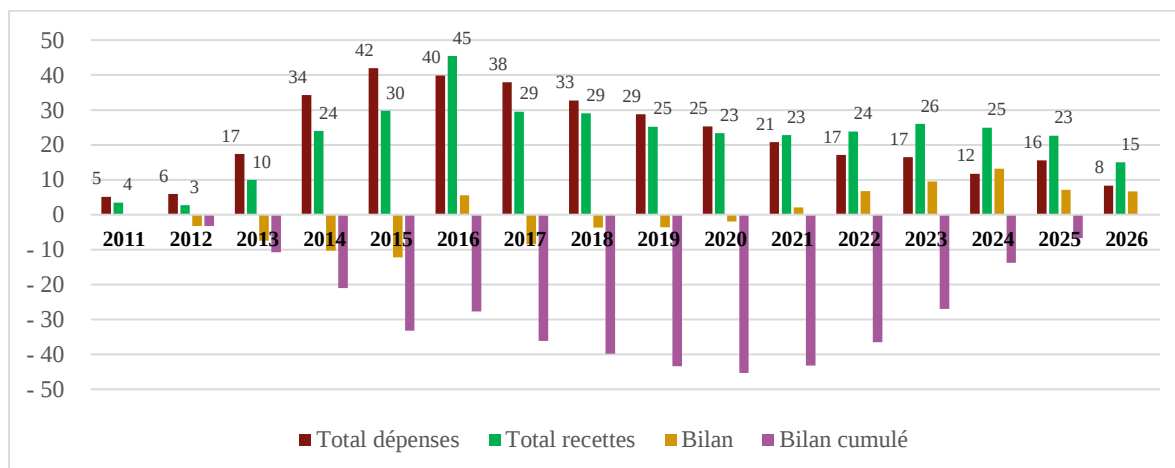
3.2 L'entrée de l'établissement en phase opérationnelle

Les résultats financiers de l'établissement doivent être interprétés avec précaution en raison des spécificités de l'activité d'aménageur. Celle-ci ne peut s'apparenter ni à une gestion administrative classique, visant à l'allocation optimisée de ressources données, ni à une activité industrielle et commerciale traditionnelle en raison de la longueur du cycle des opérations d'aménagement permettant de dégager des premières marges. L'entrée récente de l'activité en phase opérationnelle doit également conduire à interpréter avec prudence le résultat de la trajectoire budgétaire et comptable parcourue.

3.2.1 Le cycle financier des opérations d'aménagement

Le bilan prévisionnel des affaires issu du protocole de partenariat signé en mars 2012 met en évidence le cycle financier relativement long de l'activité d'aménagement : le solde prévisionnel des affaires se présente de manière largement déficitaire jusqu'en 2021, avec un retour à l'équilibre progressivement atteint sur la période 2021-2026. Le protocole initial, qui portait sur quatre opérations (Grand Arénas, Nice Méridia, La Baronnie, Saint-Martin-du-Var) devait conduire à engager près de 379 M€ de dépenses et de recettes.

Graphique n° 1 : Bilan prévisionnel des affaires issu du protocole 2011-2026 (en M€)

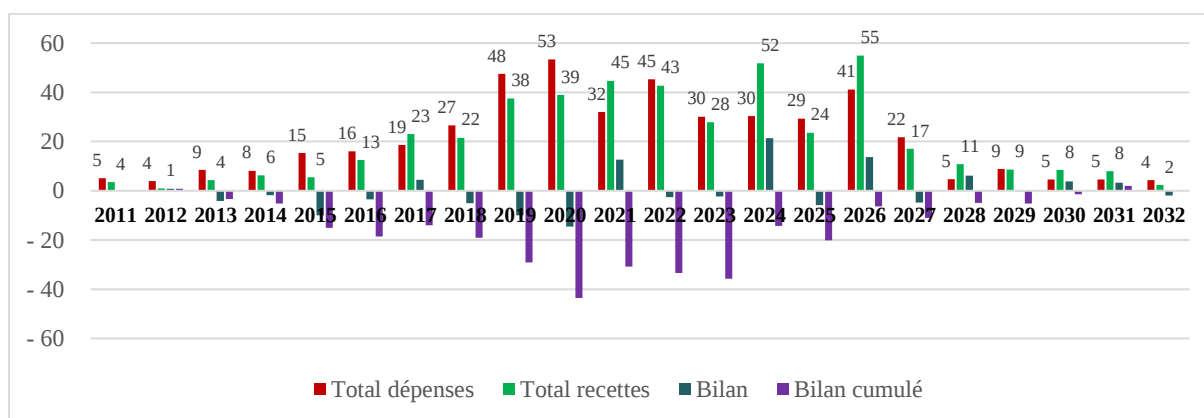


Source : Cour des comptes d'après les données du protocole de partenariat 2011-2026.

L'actualisation des plans à fin d'affaire a fait apparaître, au terme de l'année 2017, une situation très différente du premier bilan prévisionnel envisagé, compte tenu, d'une part, des différents retards intervenus dans le calendrier des opérations et, d'autre part, des modifications du champ des opérations d'aménagement à réaliser.

À la demande de la Cour, l'établissement a actualisé ce bilan prévisionnel des affaires pour chaque année de 2011 à 2032, ce qui donne le graphique suivant :

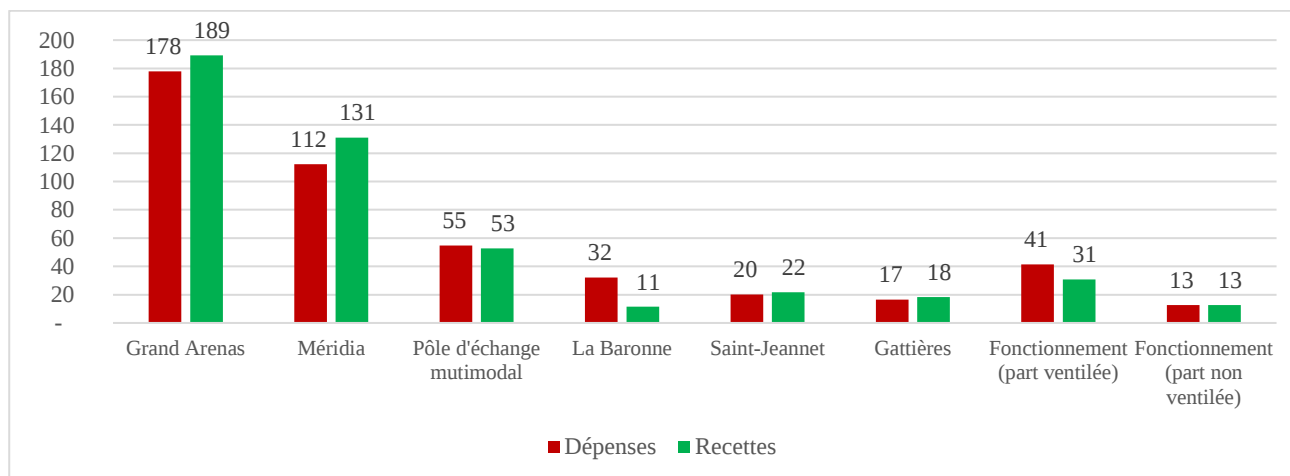
Graphique n° 2 : Bilan prévisionnel des affaires issu des PFA de novembre 2017 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données du PFA de novembre 2017 actualisé par l'EPA PV

Dans les prévisions à fin d'affaire actualisées en 2017, les différentes opérations présentent des poids financiers très différents avec une surpondération de celles réalisées dans le prolongement de Nice (Grand Arénas et pôle d'échange multimodal autour de l'aéroport, quartier Nice Méridia).

Graphique n° 3 : Dépenses et recettes par prévisions à fin d'affaire actualisées en 2017 (en M€ HT)



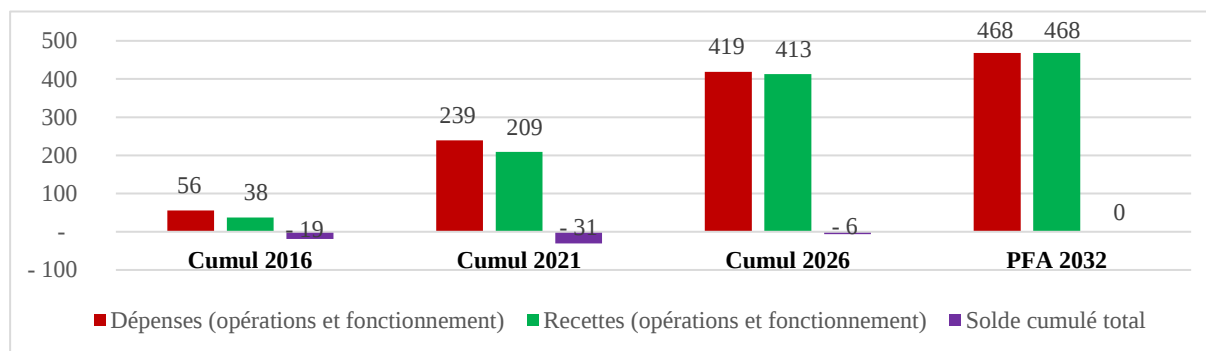
Source : Cour des Comptes d'après les données PFA novembre 2017, EPA Plaine du Var.

Les différences entre les prévisions à fin d'affaire fin 2017 et le bilan prévisionnel initial illustrent les évolutions et les aléas constants qui affectent l'activité d'aménageur - tant dans le niveau des dépenses et des recettes exécutées que dans le calendrier des opérations. Elles posent toutefois la question de la fiabilité des prévisions à fin d'affaire initiales.

En effet, le montant cumulé des dépenses et des recettes réalisées fin 2016 apparaît sensiblement inférieur à celui initialement envisagé, avec en dépenses, 56 M€ réalisés contre 145 M€ dans les prévisions à fin d'affaire initiales et, en recettes, 38 M€ réalisés contre 115 M€ prévisionnels. Le montant cumulé des affaires est sensiblement modifié, passant de 379 M€ dans le protocole initial à 468 M€ dans les prévisions à fin d'affaire 2017, malgré l'impact limité des changements de périmètre liés à l'abandon de l'opération sur Saint-Martin-du-Var et à l'ajout des opérations sur Saint-Jeannet pour 20 M€ et sur Gattières pour 19 M€. L'équilibre financier des opérations est décalé à 2032, entraînant un léger lissage du déficit cumulé des affaires (seule l'année 2020 présente un déficit cumulé supérieur à 40 M€). Enfin, aucune recette ni dépense de fonctionnement n'est inscrite sur la période 2027-2032, entre la fin du premier protocole et la date prévisionnelle d'équilibre des opérations.

Les données issues des prévisions à fin d'affaire 2017 montrent, au travers de l'exécution des dépenses et des recettes, que l'essentiel des réalisations et du risque supporté par l'établissement concerne la période à venir.

Graphique n° 4 : Prévisions à fin d'affaire actualisées en 2017 (en M€ HT)



Source : Données PFA novembre 2017, EPA Plaine du Var.

Ces évolutions doivent inciter l'établissement à prévoir de nouvelles opérations d'aménagement afin d'assurer le développement de la plaine du Var tout en lui permettant d'amortir les coûts de structure et de lisser les cycles financiers des opérations d'aménagement. Ces adaptations au protocole initial supposent aussi que ses partenaires s'engagent en termes financiers sur une période plus longue que celle initialement envisagée. Cela doit être un enjeu de la négociation de la « revoyure ».

3.2.2 Le résultat de l'établissement

L'activité est essentiellement retracée au sein du compte de résultat dès lors qu'aucun investissement substantiel n'est réalisé par l'établissement pour son propre compte. Le détail des charges et produits est en annexe.

Le compte financier distingue deux catégories de charges et produits :

- **les charges et les recettes opérationnelles** : sont constituées en dépenses des études, des acquisitions de foncier et des travaux. Sont enregistrées en recettes les cessions de charges foncières et produits annexes, les subventions fléchées aux opérations, les recettes issues des conventions de participation des constructeurs aux ZAC et les transferts de foncier apportés à titre gratuit ;

- **les charges et recettes de fonctionnement courant** qui comprennent d'un côté les dépenses de personnel, les études pré opérationnelles, les frais de communication, les consultations juridiques et autres services extérieurs, les charges financières etc., soit l'ensemble des frais liés à l'activité de l'établissement qui ne peuvent être clairement fléchés, et par ailleurs, les recettes issues des subventions, prestations de services et produits des activités annexes, les produits de gestion courante et produits exceptionnels ainsi que l'ensemble des écritures d'ordre.

Cette distinction permet de neutraliser, au compte de résultat, les charges et les recettes opérationnelles directes, de manière à déterminer un résultat de fonctionnement courant auquel vient s'ajouter les marges dégagées sur chaque opération, selon la règle du seuil des 20 % du chiffre d'affaires, évoquée précédemment et dont le développement comptable est présenté en annexe.

L'analyse du résultat de fonctionnement courant souligne l'arrivée à maturité de l'établissement au regard de ses frais de structure.

Au niveau des charges, les dépenses de personnel (compte 64) s'inscrivent dans une tendance à la hausse sur la période 2013-2016 en raison du renforcement des effectifs et évoluent de 1,8 M€ en 2013 à 2,5 M€ en 2017, soit une augmentation de 38 %. Un tassement de ces charges se constate néanmoins sur 2017 en raison des vacances de poste et d'une stabilisation des effectifs.

Les autres charges de gestion courante paraissent globalement maîtrisées traduisant, là aussi, l'arrivée de l'établissement à un palier dans ses charges de fonctionnement.

Les charges d'intérêt de la dette atteignent 0,5 M€ en 2017, après avoir sensiblement augmenté en 2016, en raison de la souscription d'un emprunt de 4 M€ en mars 2016, accompagnée par ailleurs de la décision de comptabiliser les intérêts courus non échus (ICNE) sur emprunts à compter de cet exercice⁴¹.

Les produits de l'établissement sont constitués principalement des subventions reçues. Le financement, acté par le protocole de 2012, prévoyait une contribution des différents partenaires au déficit du bilan opérationnel déterminé, hors ouvrages hors bilan, à hauteur de 64,5 M€ et répartis en trois tiers entre l'État à hauteur de 33,3 %, le conseil régional et le conseil départemental pour 16,7 % chacun, et enfin, la métropole Nice Côte d'Azur et la ville de Nice à hauteur respectivement de 19,9 % et 13,5 %. Les participations financières, hors contributions en foncier et facilités de paiement, sont fixées annuellement à hauteur de 2,7 M€ répartis entre l'État pour 1,5 M€, la métropole pour 0,3 M€, le conseil régional pour 0,7 M€ et le conseil départemental pour moins de 0,2 M€.

Les protocoles de partenariat signés fin 2015 pour l'opération de Saint-Jeannet et en 2016 pour celle de Gattières prévoient également une participation financière de ces communes respectivement de 39 000 € durant neuf ans et de 70 000 € durant sept ans, soit une recette cumulée de près de 110 000 € à partir de l'exercice 2016.

L'établissement a su, par ailleurs, mobiliser diverses subventions (FEDER,, Programme d'investissement d'avenir, etc.) qui lui ont permis d'abonder ses produits courants. En 2014, les subventions d'exploitation ont connu une augmentation sensible en 2014, avec le versement, par l'État, d'un reliquat de subvention de 1 M€ ; les subventions sur 2016 sont, quant à elles, majorées à 2,2 M€ de transfert de foncier à titre gratuit.

L'exercice 2017 est le premier exercice au cours duquel une affaire a dépassé le seuil de 20% des recettes prévisionnelles, permettant la constatation d'une marge : c'est le pôle d'échange multimodal (PEM) pour lequel les recettes issues de l'affaire à hauteur de 13,5 M€ ont conduit à déstocker un montant de dépenses de 13,2M€, dégageant une marge de 310 000 €, soit 2,3 % du coût de production suivant les prévisions à fin d'affaire du PEM.

Le résultat de l'établissement est déficitaire depuis 2015, ce qui traduit la montée en charge progressive de son activité, même si les exercices 2014 et 2017 présentent des recettes ponctuelles issues du reliquat de la subvention de l'État en 2014 et de la première marge opérationnelle dégagée en 2017. Ce résultat traduit la nécessité de dégager des marges opérationnelles pour couvrir les charges de fonctionnement. L'année 2018 devrait permettre de dégager de premières marges substantielles avec une prévision budgétaire de marge opérationnelle de 4,6M€⁴², liée au dépassement du seuil de 20 % sur l'opération Méridia en 2018, qui devrait permettre un résultat bénéficiaire de plus de 3 M€.

⁴¹ Cette comptabilisation des ICNE est apparue nécessaire à compter de 2016 en raison de la souscription d'un emprunt de 14 M€ le 1^{er} mars 2016, à un taux de 0,97 %.

⁴² La part de marge des opérations ayant atteint 20 % d'avancement (en l'occurrence les opérations du PEM et de Méridia) de 6 240 €, doit être corrigée de la provision pour charges liée à l'avancement d'un montant de 1,6 M€. Cette provision comptable liée à la séparation d'exercice, permet d'atténuer l'impact du décalage entre les recettes perçues plus rapidement que les charges n'ont été dépensées.

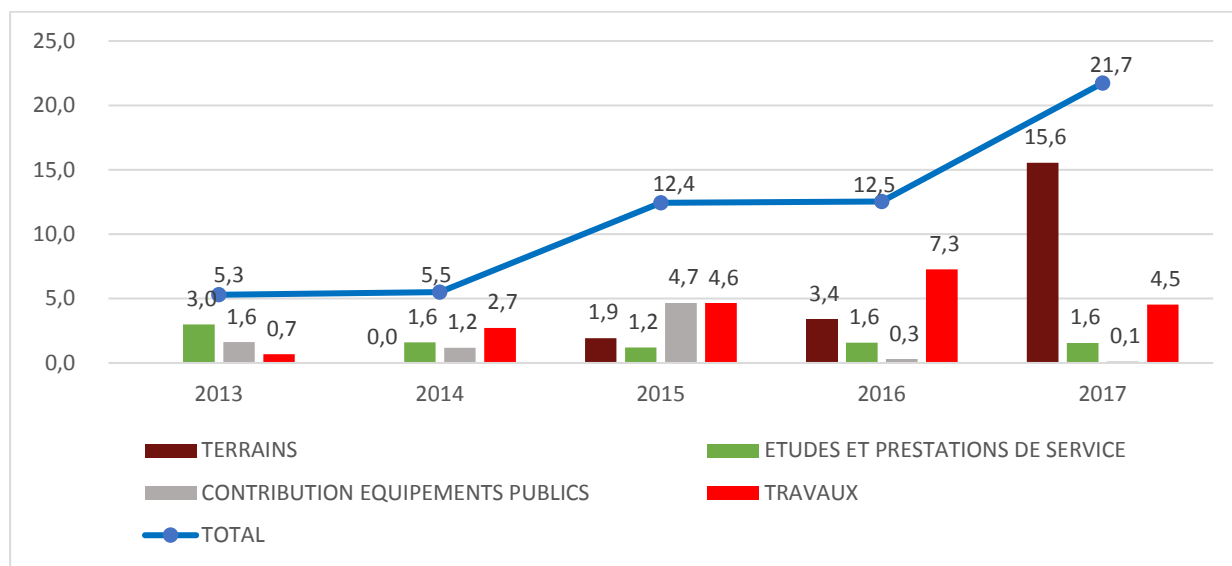
Tableau n° 7 : Résultats sur la période 2013-2017 (en milliers €)

	2013	2014	2015	2016	2017
Total des produits de fonctionnement courant	2 953	9 910	15 676	16 144	25 423
Total des charges de fonctionnement courant	3 387	9 114	16 562	17 019	26 021
Résultat	- 434	796	- 886	- 875	- 598

Source : Rapports de présentation des comptes financiers, agent comptable.

La hausse des dépenses opérationnelles illustre la montée en charge de l'activité opérationnelle autour de l'année 2015. Elles ont été multipliées par quatre entre 2014 et 2017, passant de 5,5 à 21,7 M€, en raison notamment de l'acquisition de fonciers – qui représentent les trois-quarts de ces dépenses en 2017 - celles-ci étant réalisées, selon la stratégie de l'établissement, au plus près des cessions à venir. Les dépenses de travaux, qui ont démarré en 2013, progressent pour s'établir à 4,5 M€ en 2017, avec quelques fluctuations, notamment à la hausse, avec 7,3 M€ en 2016. Les achats d'études et de prestations de services présentent un niveau relativement stable sur le moyen terme, y compris sur la période antérieure à 2013, pour s'établir à 1,6 M€ en 2017.

Tableau n° 8 : Dépenses opérationnelles sur la période 2013-2017 (en M€)



Source : Rapports de présentation des comptes financiers, agent comptable.

Les recettes opérationnelles sont encore faibles mais se développent depuis la première vente intervenue en 2014 pour 3,5 M€. En 2017, près de 18,7 M€ de recettes ont été constatées, auxquelles s'ajoutent au bilan des produits constatés d'avance à hauteur de 25,6 M€ pour les opérations n'ayant pas atteint le seuil de 20 % des recettes prévisionnelles.

L'établissement dispose également, à la fin 2017, d'un volume de promesses synallagmatiques de vente de 25,3 M€, non encore enregistrées, et qui seront comptabilisées au moment de la signature de l'acte de vente définitif.

Ainsi, fin 2017, le montant des recettes attendues s'établissait à un montant cumulé de 50,9 M€, pour une somme de dépenses opérationnelles stockées de 49,4 M€, la mise en relation de ces masses devant faire l'objet d'une interprétation prudente dès lors qu'elles ne concernent pas nécessairement les mêmes opérations et que l'état d'avancement des dépenses et des recettes n'est donc pas nécessairement identique.

3.2.3 Le tableau de financement

Le tableau de financement détaillé en annexe n°5 présente les recettes et dépenses d'investissement. En l'absence d'investissements significatifs au profit de l'établissement, le tableau fait apparaître, en ressources, une insuffisance d'autofinancement en ligne avec le niveau du résultat ainsi que la souscription des emprunts nécessaires à l'activité de l'établissement, alors que les emplois retracent essentiellement les remboursements du capital de ces emprunts à partir de 2016.

Le fonds de roulement augmente donc sous le seul effet des souscriptions d'emprunts, avec des taux actuellement très favorables⁴³.

3.2.4 Le bilan

La structure du bilan détaillé en annexe n°7 confirme l'importance de l'emprunt dans les ressources de l'établissement (28,6 M€ en 2017) et l'érosion progressive des fonds propres qui avoisinaient 2 M€ à la fin de l'exercice 2017.

À cet égard, il peut être relevé que les fonds propres de l'établissement, essentiellement constitués des résultats mis en réserves, paraissent faibles en comparaison de ceux des autres établissements publics d'aménagement, ainsi que le montre le tableau comparatif en annexe n°6. Cela traduit tout à la fois une activité opérationnelle en phase de démarrage mais également une dotation de l'État relativement limitée (3,8 M€ fin 2015, soit le niveau le plus faible pour l'ensemble des EPA).

Le fonds de roulement de l'établissement (30,6 M€ en 2017), essentiellement constitué des emprunts, couvre largement le besoin en fonds de roulement (10,4 M€), générant une trésorerie relativement abondante sur les deux derniers exercices (20,2 M€ en 2017).

Si les difficultés de détermination du calendrier des dépenses et des recettes expliquent ces excédents d'emprunts et alors que les taux d'intérêt aujourd'hui très favorables⁴⁴ permettent une gestion de trésorerie relativement souple, une hausse des taux nécessiterait de s'interroger sur le recours à une gestion de trésorerie plus dynamique, avec la mise en œuvre d'une gestion en trésorerie zéro, via l'utilisation d'une ligne de trésorerie, afin de limiter les charges d'intérêt.

⁴³ Taux de 3,35 % sur 10 ans en 2013 ; 1,69 % sur 10 ans en 2015 ; 0,97 % sur 10 ans en 2016 et 0,80 % sur neuf ans en 2017 (pour ne pas engager l'établissement au-delà de 2026).

⁴⁴ Le taux d'intérêt du dernier emprunt souscrit en novembre 2017 s'établit ainsi à 0,8 % sur neuf ans.

Enfin, le rapprochement des principaux paramètres que sont les emprunts, les dépenses opérationnelles stockées et les recettes opérationnelles enregistrées en produits constatés d'avance laisse percevoir un bilan d'activité équilibré avec, en 2017, un montant cumulé de dépenses opérationnelles de plus de 49 M€, financées par 28,6 M€ d'emprunts et des produits constatés à hauteur de 25 M€, auxquels viendront s'ajouter les promesses synallagmatiques de vente non encore comptabilisées pour 25,3 M€.

3.3 Des perspectives financières incertaines

L'établissement est récemment entré dans une phase opérationnelle. Il dégage, depuis 2017, ses premières marges opérationnelles qui devaient être amplifiées en 2018, avec une prévision de marge opérationnelle de 4,6 M€ qui permettrait un résultat bénéficiaire d'environ 3 M€. L'augmentation du volume des recettes devrait permettre à nouveau de constater, dans les années à venir, des marges qui viendront abonder le compte de résultat à un niveau de suréquilibre. L'établissement paraît également contrôler le niveau de ses charges de fonctionnement et il dispose aujourd'hui d'une bonne maîtrise de ses procédures de gestion.

Il demeure néanmoins que les retards pris dans l'exécution des travaux, liés en particulier au retard dans le transfert du MIN de Nice vers la commune de La Gaude, ne permettent plus désormais de terminer l'opération du Grand Arénas en 2026, au terme du protocole financier. Ils décalent la fin de cette opération à 2032, ainsi que le prévoit la révision des plans à fin d'affaire de novembre 2017.

L'établissement se trouve donc dans une incertitude quant aux modalités de financement de la période 2026-2032. En effet ses charges de fonctionnement courant ne sont pas couvertes par les prévisions à fin d'affaire existantes, ni par les marges prévisionnelles anticipées, ni par les engagements des partenaires.

Des possibilités d'ajustement des plans de financement demeurent néanmoins possibles, avec d'une part, la mise en œuvre de la clause du protocole financier de réajustement en cas de déficit (réexamen de la programmation, économies, etc.) et, d'autre part, l'existence d'un potentiel d'opérations nouvelles qui contribueraient à amortir les frais de structure.

La mise en œuvre de la clause de « revoyure » du protocole financier constitue le moment opportun pour définir ces ajustements et déterminer l'évolution de l'activité de l'établissement.

3.4 Une gestion des ressources humaines confrontée à la question des compétences

Tableau n° 9 : Evolution des effectifs, des charges de personnel et des coûts salariaux

	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013
<i>Effectif en ETP</i>	22,27	23,17	24,66	27,97	31,8	+ 43 %
<i>Charges de personnel en €</i>	1 797 897	2 011 856	2 119 636	2 490 618	2 473 246	+ 38 %
<i>Coût salarial en €</i>	80 732	86 830	85 954	89 046	77 775	- 4 %

Source : Cour des comptes sur la base des données EPA PV.

L'effectif de l'établissement, composé à 80 % d'agents de droit privé, a été multiplié par trois depuis sa création en 2008, et il a augmenté de 43 % pendant la période sous revue, corrélativement à l'accroissement de l'activité. Cet effectif est composé, pour moitié, d'hommes et de femmes. Parallèlement, les charges de personnel ont connu une augmentation de près de 38 % sur la période. L'évolution négative du coût salarial s'explique par la vacance du poste de directeur adjoint pendant quatre mois ; l'évolution de ce coût entre 2013 et 2017 est de 10 %. Ces indicateurs doivent être interprétés avec précaution du fait du taux de rotation (turn-over) important pendant cette période. Les dossiers des personnels et un échantillon de feuilles de paie ont été examinés, sans faire apparaître d'anomalie particulière au regard de la gestion. Par ailleurs, les avantages en nature et la gestion des frais de déplacement n'appellent pas de remarques particulières au regard des diligences effectuées.

Depuis la création de l'établissement, 30 collaborateurs sont partis. Parmi les différents motifs de départ, on relève quatre licenciements et deux ruptures de la période d'essai, six départs amiables et six démissions. Il s'en est suivi un renouvellement des effectifs, auquel s'est ajoutée la nécessité de monter en compétence du fait de l'accroissement de l'activité et du démarrage de nouvelles opérations. L'établissement ne dispose pas de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) ni de plan de formation, mais le bilan des formations dispensées est faible : elles représentent en 2017, 22 980 € soit 1,37 % de la masse salariale.

Les deux derniers directeurs généraux ont fait un effort de professionnalisation des équipes. Cela s'est traduit par des licenciements et des recrutements, et ce, malgré les difficultés des recrutements à Nice (du fait des niveaux élevés des loyers).

Si des bilans sociaux ont été élaborés entre 2010 et 2013, ils ne sont plus établis depuis lors, sans que les raisons de cet abandon aient été clairement exprimées. L'établissement précise que des échanges interviennent lors des réunions avec les délégués du personnel, quant à l'évolution des effectifs (selon le budget voté), des recrutements en cours, du recours à l'intérim ou à des contrats à durée déterminée.

Depuis 2008, six contentieux ont été engagés contre l'établissement suite à des licenciements. Cinq sont actuellement clos après le versement d'une somme totale de 385 283 €, sachant que les dommages et intérêts demandés s'élevaient à 1 047 647 €. Un contentieux est toujours en cours d'instruction, suite au licenciement de l'ancienne directrice des affaires financières. Après une décision en sa défaveur du tribunal des prudhommes de Nice, l'établissement a interjeté appel en décembre 2016 et la procédure est en cours.

3.5 La commande publique

L'établissement a choisi de s'inscrire dans le cadre de la réglementation des marchés publics. Ainsi, si le directeur général de l'établissement est compétent pour signer les pièces constitutives des marchés publics, il a été décidé (par délibération du conseil d'administration du 20 décembre 2010) qu'une *commission consultative des marchés*⁴⁵ émettrait un avis préalablement à la désignation de l'attributaire, à un seuil relativement faible, au regard des marchés de travaux passés par l'établissement, de 70 000 € HT.

Conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics, le processus d'achat fait désormais l'objet d'un guide de la commande publique qui définit les procédures internes de mise en concurrence.

La liste des marchés, tenue par l'établissement, fait état de 296 marchés depuis 2012. L'examen des pièces de marchés a mis en lumière la régularité des procédures de passation suivies pour ce qui concerne un échantillon de 30 marchés examinés : les procédures de sélection des candidats et d'exécution des marchés font l'objet d'un suivi formalisé et l'information des candidats non retenus, ainsi que les procédures de publicité en matière d'attribution, paraissent systématiquement réalisées.

Sur le plan de l'exécution des marchés, deux protocoles transactionnels ont été examinés, illustrant certaines difficultés :

concernant le marché relatif à l'aménagement des espaces publics de l'axe Nord-Sud du pôle d'échanges multimodal Nice-Aéroport, les nombreuses difficultés rencontrées dans l'exécution du lot relatif au génie civil ont conduit l'EPA à signer une transaction, avec le titulaire, d'un montant de 152 700 €, pour un montant payé à hauteur de plus de 7 M€ ;

s'agissant des travaux liés au reprofilage du boulevard Cassin, pour le lot relatif au génie civil, voirie et réseau divers (VRD), terrassement, ouvrage d'art et signalisation lumineuse de trafic, le groupement d'entreprises titulaires a adressé à l'EPA deux mémoires en réclamation, en raison notamment de frais de prolongation de travaux, qui ont conduit à la signature d'une transaction à hauteur de 479 536,91 € HT, pour un marché de près de 7,7 M€.

Ces procédures transactionnelles paraissent avoir été utilisées conformément à leur objet, en vue de la résolution amiable d'un litige entre les parties.

⁴⁵ Avec voix délibérative, un membre du comité de direction de l'EPA, président de la Commission, deux membres du CA, le DDTM, le directeur des affaires financières (DAF) de l'EPA, un membre compétent du personnel de l'EPA. Avec voix consultative, le chef de projet responsable de l'achat (rapporteur), le CGEFI, la DDPP, l'agent comptable de l'EPA.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution de l'activité de l'établissement, tant dans ses dépenses que dans ses effectifs, montre un démarrage de l'activité effectif à partir de l'année 2012 et une entrée en phase opérationnelle dans les années suivantes. Ce démarrage tardif s'est accompagné d'une professionnalisation et d'une amélioration des procédures de gestion administrative et financière. L'établissement reste néanmoins confronté à la question du renforcement nécessaire des compétences de ses collaborateurs.

Les retards également pris dans la mise en œuvre opérationnelle des travaux, avec notamment le décalage du transfert du MIN, ne permettent plus, désormais, d'achever, dans le cadre du calendrier prévisionnel, les opérations prévues par le protocole de partenariat. Ces retards ouvrent des incertitudes quant aux conditions du financement des opérations et ils pèsent sur les perspectives financières de l'établissement dont les fonds propres sont faibles.

Il est désormais important d'établir le financement nécessaire à la période d'achèvement de l'opération Grand Arénas. Cela pourra passer aussi bien par un engagement financier des partenaires jusqu'au terme des travaux que par la recherche d'autres opérations d'aménagement, strictement réalisées dans le cadre de l'échéance 2032, en vue d'amortir les frais de structure de l'établissement.

Les données issues des prévisions à fin d'affaires 2017 mettent en lumière que l'essentiel des réalisations et du risque supporté par l'établissement concerne la période à venir.

CONCLUSION

Après des années d'un démarrage plus lent que prévu et la recherche d'un cadre stabilisé de fonctionnement, l'établissement public d'aménagement Écovallée-Plaine du Var est appelé à voir progresser son activité de manière significative.

C'est dans ce contexte particulier que s'inscrivent les recommandations de la Cour. Elles visent à asseoir l'activité future de l'établissement sur des bases plus solides.

En tout premier lieu, il est indispensable que l'établissement procède dans les meilleurs délais à l'actualisation de la cartographie de ses risques car la nature protéiforme de ses activités l'expose directement à nombre d'aléas.

Dans le même esprit, la publication annuelle d'un bilan d'activité conduira à améliorer la transparence de ses opérations pour les parties prenantes comme pour les citoyens concernés.

Ce même souci de clarté des procédures conduit enfin la Cour à émettre deux recommandations complémentaires dans deux domaines, sensibles par nature. Elles visent à mieux encadrer les choix de la commission des cessions de fonciers, en étant plus explicite sur ses critères en matière de publicité pour la cession des charges foncières et également, à mettre en place un conventionnement et une facturation des études opérationnelles réalisées au profit de tiers.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution des recettes prévisionnelles de charges foncières y compris celles pour équipement publics dans les PFA entre 2011 et 2017.....	65
Annexe n° 2. Marges et aléas des prévisions à fin d'affaires de l'EPA PV hors frais de structure, à la date du 1er novembre 2017 (en k€ HT).....	66
Annexe n° 3. Comparaison entre le réalisé au 31 décembre 2016 et la prévision à fin d'affaire pour l'ensemble des opérations de l'établissement en novembre 2017.....	67
Annexe n° 4. Charges et produits sur la période 2013-2017 (en k€)	68
Annexe n° 5. Tableau de financement 2013-2017 (en k€).....	70
Annexe n° 6. Comparaison entre les fonds propres, emprunts et stocks des EPA en 2015 ..	71
Annexe n° 7. Bilan fonctionnel de l'EPA EPV 2013-2017 (en k€).....	72

**Annexe n° 1. Évolution des recettes prévisionnelles de charges foncières
y compris celles pour équipements publics
dans les PFA entre 2011 et 2017**

En milliers d'€

<i>Recettes prévues de la vente de charges foncières</i>	<i>PFA 2011</i>	<i>PFA 2017 (à échéance 2032)</i>	<i>Evolution</i>
Grand Arénas	184 882	189 136	+ 25 %
Dont PEM	-	41 686	
Nice Méridia	89 021	123 950	+ 39%
La Baronne	30 100	6 900	- 77%
La Digue	10 442	-	
Gattières	-	17 273	
Saint Jeannet	-	21 291	
TOTAL	314 445	400 236	+ 27%

Source : Cour des comptes sur la base des PFA de l'EPA PV.

**Annexe n° 2. Marges et aléas des prévisions à fin d'affaires de l'EPA PV hors frais de structure,
à la date du 1er novembre 2017 (en milliers d'euros HT)**

NOM PFA	DEPENSES PREVUES A TERMINAISON (A)						RECETTES PREVUES A TERMINAISON (B)				MARGE A TERMINAISON		ALEAS (4)	
	Acquisit.	Etudes	Travaux	Com (1)	Autres (2)	TOTAL	Cessions	Subventions	Autres (3)	TOTAL	montant (B-A)	% de (B)	MONTANT	EN % de (B)
Méridia	60 979	7 232	42 110	908	854	112 083	123 950	7 148		131 098	19 014	14,5	8159	6,2
Grand Arénas	49 066	11 004	108 834	1 280	2 293	172 479	189 136	194		189 330	16 851	8,9	30034	15,9
Pôle Ech. Multimodal	8 227	4 575	38 358	156	255	51 570	41 686	11 097		52 783	1 213	2,3	1873	3,5
La Baronne	13 324	757	17 797	29	198	32 105	6 900	4 550		11 450	- 20 655	-180,4	710	6,2
Bréguières à Gattière	5 894	1 855	7 789	30	162	15 730	17 273	948		18 221	2 491	13,7	1482	8,1
Côteaux du Var à St-J.	12 496	1 632	4 903	33	294	19 358	21 291	374		21 665	2 306	10,6	972	4,5
<i>Total</i>	<i>149 986</i>	<i>27 056</i>	<i>219 790</i>	<i>2 436</i>	<i>4 057</i>	<i>403 325</i>	<i>400 236</i>	<i>24 310</i>	<i>0</i>	<i>424 546</i>	<i>21 221</i>	<i>5</i>	<i>43229</i>	<i>10,2</i>

Source : CGefi sur la base des données de l'établissement.

PRECISIONS IMPORTANTES :

(A) "DEPENSES" et (B) "RECETTES" = incluent les aléas sur les dépenses et sur les recettes, aléas qui sont par ailleurs identifiés en (4).

(1) Com/doc « communication, concertation et documentation (expliciter au besoin en colonne "commentaires")

(2) Autres dépenses = frais généraux, charges calculées, frais internes, valorisation temps passé, etc... (expliciter au besoin en colonne "commentaires")

(3) Autres produits - loyers, remboursement de charges, dégrèvements d'impôts, produits calculés, produits internes, etc... (expliciter au besoin en colonne "commentaires")

(4) Aléas : aléas, imprévus, provisions diverses, etc... inclus dans les différents postes de dépenses (expliciter au besoin en colonne "commentaires")

Annexe n° 3. Comparaison entre le réalisé au 31 décembre 2016 et la prévision à fin d'affaire pour l'ensemble des opérations de l'établissement en novembre 2017

	TOTAL EPA				
<i>en milliers d'€</i>	réalisé	PFA 2026	% réalisé	PFA 2032	% réalisé
Etudes	7 185	24 498	29%	27 056	27%
Foncier	7 676	144 247	5%	149 986	5%
Travaux	15 040	139 058	11%	177 167	8%
Participation et subventions	8 117	42 623	19%	42 623	19%
Autres dépenses	472	5 263	9%	6 493	7%
Frais financiers	1 027	9 162	11%	10 482	10%
TOTAL DEPENSES	39 516	364 851	11%	413 807	10%
Cessions	11 481	320 861	4%	375 648	3%
Equipements publics	1 299	24 076	5%	24 588	5%
Subvention fléchées et participations	7 845	24 310	32%	24 310	32%
TOTAL RECETTES	20 624	369 247	6%	424 546	5%
SOLDE DES AFFAIRES	- 18 892	4 396	NS	10 739	NS
Frais de fonctionnement (part ventilée)	12 447	41 425	30%	41 425	30%
Recettes de fonctionnement (p vent)	12 820	30 705	42%	30 705	42%
SOLDE ANNUEL DES AFFAIRES	- 18 519	- 6 325	NS	18	NS
Frais de fonctionnement (non ventilés)	4 149	12 712	33%	12 712	33%
Recettes de fonctionnement (non ventilé)	4 149	12 712	33%	12 712	33%
SOLDE ANNUEL TOTAL DE L'EPA	- 18 519	- 6 325	NS	18	NS

NS : non significatif.

Source : Cour des comptes sur la base des données de l'EPA PV.

Annexe n° 4. Charges et produits sur la période 2013-2017 (en milliers d'euros)

Charges sur la période 2013-2017 (en milliers d'euros)

Comptes	Intitulé	2013	2014	2015	2016	2017
CHARGES D'EXPLOITATION		3 387	8 803	16 202	16 348	25 558
CONSOMMATION DE L'EXERCICE EN PROVENANCE DE TIERS		806	6 711	13 609	13 705	22 929
60	Achats (sauf 603)	6 052	5 524	12 450	12 547	21 759
603	Variation des stocks ⁴⁶	-6 031	-12			
61	Services extérieurs	450	642	591	621	560
62	Autres services extérieurs	336	557	568	537	610
IMPÔTS TAXES ET VERSEMENTS ASSIMILÉS		1	5	230	77	77
63	Impôts taxes et versements assimilés	1	5	230	77	77
CHARGES DE PERSONNEL		1 798	2 012	2 120	2 491	2 473
64	Charges de personnel	1 798	2 012	2 120	2 491	2 473
AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE		2	5	1	3	10
65	Autres charges de gestion courantes	2	5	1	3	10
DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET AUX PROVISIONS		781	70	243	73	69
68	Dot. Amortissements, provisions	781	70	243	73	69
CHARGES FINANCIÈRES			94	314	625	461
66	Charges Financières		94	314	625	461
CHARGES EXCEPTIONNELLES			216	45	46	2
67	Charges Exceptionnelles		216	45	46	2
TOTAL DES CHARGES		3 387	9 114	16 562	17 019	26 021
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT COURANT		3 387	3 625	4 131	4 493	4 280

Source : Rapports de présentation des comptes financiers, agent comptable.

⁴⁶ NB : le compte 603 « variation des stocks » n'a plus été utilisé après 2014 et toutes les dépenses opérationnelles sont désormais stockées par l'utilisation du compte 713 « production stockée ».

Produits sur la période 2013-2017 (en milliers d'euros)

Comptes	Intitulé	2013	2014	2015	2016	2017
PRODUITS D'EXPLOITATION		2 921	9 879	15 645	16 113	25 391
PRODUCTION VENDUE				14	147	10 122
70	Ventes			14	147	10 122
VARIATION DES STOCKS			5 489	12 431	12 527	9 632
71	Production stockée ⁴⁷		5 489	12 431	12 527	9 632
SUBVENTIONS D'EXPLOITATION		2 896	3 704	3 133	3 396	5 353
74	Subventions d'exploitation	2 896	3 704	3 133	3 396	5 353
AUTRES PRODUITS DE GESTION COURANTE		25	8	6	0	284
75	Autres produits des gestion courante	25	8	6	0	284
REPRISES SUR AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS			678	60	43	
78	Reprises amort. et provisions		678	60	43	
PRODUITS FINANCIERS						
76	Produits financiers					
PRODUITS EXCEPTIONNELS		32	31	31	31	32
77	Produits exceptionnels	32	31	31	31	32
TOTAL DES PRODUITS		2 953	9 910	15 676	16 144	25 423
TOTAL DES PRODUITS COURANTS		2 953	4 420	3 245	3 617	3 468

Source : Rapports de présentation des comptes financiers, agent comptable.

⁴⁷ Toutes les dépenses opérationnelles sont stockées par l'utilisation du compte 713 « production stockée » à partir de 2014 (le compte 603 « variation des stocks » utilisé jusqu'en 2014).

Annexe n° 5. Tableau de financement 2013-2017 (en milliers d'euros)

	2013
RESSOURCES DURABLES:	8 598
Capacité d'autofinancement	315
Dotations	
Augmentation des dettes financières	6 000
Produit des cessions d'immobilisations	
Autres ressources durables	2 283 ⁴⁸
EMPLOIS STABLES	60
Réduction des capitaux propres	
Acquisitions d'immobilisations corporelles et incorporelles	60
Acquisitions d'immobilisations financières	
Remboursement des dettes financières	
Autres emplois	
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT NET GLOBAL	8 538

Source : Rapports de présentation des comptes financiers, agent comptable.

⁴⁸ Cette écriture concerne l'enregistrement d'un terrain remis à titre gratuit par la métropole à l'EPA, comptabilisé en 2013 au compte 134140 « Valeur initiale des financements rattachés à des actifs communes et groupements de communes », et régularisé en 2015 sur le compte 746800 « Transfert de foncier acquis à titre gratuit ».

Annexe n° 6. Comparaison entre les fonds propres, emprunts et stocks des EPA en 2015

	Fonds propres au 31/12/2015	Emprunts au 31/12/2015	Stocks au 31/12/2015	Variation des stocks (2014-15)
Île-de-France				
Grand Paris Aménagement	195 M	7,7 M	196,7 M	+0,51%
EPADESA	212 M	60 M	225,3 M	+2,07%
EPAMSA	18,4 M	17,2 M	90,9 M	+3,75%
EPA Marne	85,1 M	0	68,1 M	+2,59%
EPA France	64,8 M	0	29,2 M	-51,98%
EPA ORSA	6,6 M	15 M	28,6 M	+14,46%
EPA Paris-Saclay	78,9 M	0	71,9 M	+5,67%
EPA Plaine de France	33,7 M	26,2 M	87,9 M	+13,16%
EPA Sénart	91,6 M	10,5 M	95,7 M	-5,41%
S/Total IDF	786,2 M	136,5 M	894,3 M	-0,98%
Autres régions				
EPA Alzette-Belval	9,5 M	0	0,7 M	+28,9%
EPA Bordeaux Euratlantique	39,9 M	57 M	104,8 M	+29,06%
EPA Euroméditerranée	96,3 M	6,4 M	75,8 M	-2,47%
EPA Éco-Vallée Plaine du Var	3,8 M	15,1 M	27,2 M	+84%
EPA Saint-Etienne	60 M	37,4 M	90,1 M	-10,21%
EPA Guyane	20,1 M	24,4 M	52,8 M	-3,97%
Total	1 015,7 M	276,8 M	1 245,9 M	+1,05%

Source : Les établissements publics d'aménagement 2015-2016, DHUP.

Annexe n° 7. Bilan fonctionnel de l'EPA EPV 2013-2017 (en milliers d'euros)

ACTIF (EMPLOIS)	2013	2014	2015	2016	2017	PASSIF (RESSOURCES)	2013	2014	2015	2016	2017
ACTIF IMMOBILISE BRUT	527	591	629	776	702	RESSOURCES STABLES	13 048	16 220	19 316	29 825	31 299
% total actif	3%	3%	2%	1%	1%	% total passif	85%	76%	57%	53%	43%
IMMOBILISATIONS INCORPORELLES	88	105	110	117	121	APPORTS, RESERVES, RESULTAT	6 056	6 821	3 622	2 659	2 030
IMMOBILISATIONS CORPORELLES	378	425	458	498	520	PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	738	83	203	160	160
IMMOBILISATIONS FINANCIERES	61	61	61	161	61	EMPRUNTS	6 005	9 020	15 133	26 574	28 606
						AMORTISSEMENTS	249	296	359	433	502
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	7 258	10 800	16 140	17 411	10 428	FONDS DE ROULEMENT NET GLOBAL	12 520	15 629	18 687	29 049	30 597
ACTIF CIRCULANT	9 562	15 854	30 840	43 681	51 723	PASSIF CIRCULANT	2 304	5 054	14 700	26 270	41 295
% total actif	62%	75%	91%	78%	71%	% total passif	15%	24%	43%	47%	57%
STOCKS ET EN-COURS	9 298	14 799	27 230	39 757	49 389						
CLIENTS ET COMPTES RATTACHES	2	288	2 739	3 300	1 163	FOURNISSEUR ET COMPTES RATTACHES	1 136	630	4 248	5 764	13 637
AUTRES CREANCES D'EXPLOITATION	262	765	870	613	518	AUTRES DETTES D'EXPLOITATION	88	610	516	1 261	2 110
CREANCES DIVERSES		2	1	3	653						
COMPTES DE REGULARISATION				8		DETTES DIVERSES	1 081	284	189	60	
TRESORERIE	5 262	4 829	2 547	11 638	20 169	COMPTES DE REGULARISATION (PRODUITS CONSTATES D'AVANCE)		3 529	9 747	19 185	25 549
% total actif	34%	23%	7%	21%	28%						
DISPONIBILITES	5 262	4 829	2 547	11 638	20 169						
TOTAL GENERAL ACTIF	15 352	21 274	34 017	56 095	72 594	TOTAL GENERAL PASSIF	15 352	21 274	34 017	56 095	72 594

Source : Rapports de présentation des comptes financiers, agent comptable.