



DEUXIÈME CHAMBRE

RB 70151

TROISIÈME SECTION

RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 143-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

**LES COMPTES ET LA GESTION DE L'ÉTABLISSEMENT
PUBLIC NATIONAL D'AMÉNAGEMENT
ET DE RESTRUCTURATION DES ESPACES
COMMERCIAUX ET ARTISANAUX (ÉPARECA)**

exercices 2001 à 2012

Mai 2014

SOMMAIRE

INTRODUCTION : UN OPÉRATEUR PUBLIC RÉCENT AUX OBJECTIFS AMBITIEUX.....	6
UN INSTRUMENT ISSU DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	6
UNE MISSION AMBITIEUSE SOUS LA TUTELLE DE NOMBREUX MINISTÈRES	7
 PARTIE I : L'ÉPARECA, UN OUTIL ORIGINAL AU SERVICE DU COMMERCE DANS LES ZONES DÉFAVORISÉES	8
I. DES COMPÉTENCES ET PRÉROGATIVES PARTICULIÈRES.....	8
A. LES TROIS MÉTIERS DÉVELOPPÉS PAR L'ÉTABLISSEMENT.....	8
B. UNE MISSION NOUVELLE DÉVOLUE PONCTUELLEMENT : L'OBSERVATOIRE DES COMMERCES ET ARTISANATS DANS LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA VILLE.....	9
C. DES PRÉROGATIVES DE PUISSANCE PUBLIQUE.....	9
D. DES PRINCIPES D'INTERVENTION MODERNES	10
II. UNE GOUVERNANCE ÉQUILIBRÉE MALGRÉ UNE TUTELLE MULTIPLE	12
A. LES DIFFÉRENTES INSTANCES DE GOUVERNANCE	12
B. UNE DIRECTION GÉNÉRALE RÉCEMMENT RENOUVELÉE	12
C. UN CONSEIL D'ADMINISTRATION INTERMINISTÉRIEL RAREMENT À JOUR DE SES MEMBRES ET DONT CERTAINES DÉSIGNATIONS N'ONT PAS ÉTÉ RÉGULIÈRES	14
D. UNE TUTELLE À SIMPLIFIER	20
III. LES TROIS PHASES DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT	25
A. LA PHASE DE CRÉATION ET DE CONSOLIDATION DE LA DOCTRINE DE L'ÉTABLISSEMENT 1997-2005	25
B. LA PHASE DE DÉVELOPPEMENT 2006-2012	25
C. LA POURSUITE DE LA DYNAMIQUE EN 2013 APRÈS UNE PHASE DE STABILISATION À PARTIR DE 2012	27
IV. L'ÉPARECA, UN ACTEUR CONFIRMÉ APRÈS UNE PÉRIODE DE DOUTE	27
A. UNE CRÉATION JUSTIFIÉE PAR L'ABSENCE D'ACTEUR PUBLIC APTE À RÉHABILITER LES COMMERCES DE BANLIEUE EN DÉCLIN.....	27
B. UN OUTIL CONFIRMÉ À L'ISSUE DE LA RGPP	29
C. QUELQUES ÉCHECS OU SINISTRES ILLUSTRONT L'ACTIVITÉ RISQUÉE DE L'ÉPARECA	32
 PARTIE II : LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE	34
I. LA QUALITÉ DES COMPTES ET LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE	34
II. LES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	41
A. LE COMPTE DE RÉSULTAT	41

B.	L'ANALYSE DU BILAN	51
C.	LE TABLEAU DE FINANCEMENT.....	56

PARTIE III : UNE GESTION GLOBALEMENT OPTIMISÉE MALGRÉ DES RISQUES INHÉRENTS À L'ACTIVITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT..... 60

I.	L'ÉTAT DES OPÉRATIONS EN 2012.....	60
II.	LE MODÈLE ÉCONOMIQUE D'UNE OPÉRATION	63
A.	UNE PHASE DE SAISINE	63
B.	UNE PHASE D'ÉTUDES DE FAISABILITÉ DE L'INVESTISSEMENT	65
C.	UNE PHASE DE PRODUCTION.....	67
D.	UNE PHASE D'EXPLOITATION.....	68
E.	UNE PHASE DE CESSION DES CENTRES COMMERCIAUX AU SECTEUR PRIVÉ	72
III.	L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS	74
A.	UNE ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DE L'ÉPARECA EN TROIS PHASES.....	74
B.	LA STRUCTURE ACTUELLE DES EFFECTIFS.....	76
C.	L'ÉVOLUTION GLOBALE DES EFFECTIFS	77
IV.	LA MISE EN PLACE D'OUTILS DE PILOTAGE.....	78
A.	LE PILOTAGE EST ÉTABLI À PARTIR DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE (COP)	78
B.	LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2005-2008 ET 2009-2011	78
C.	LE NOUVEAU COP 2013-2015	80
V.	UNE GESTION GLOBALEMENT OPTIMISÉE	83
A.	L'ADMINISTRATION ET LA GESTION DES EFFECTIFS	83
B.	L'ÉVOLUTION CONTRÔLÉE DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	85
C.	LES PROCÉDURES FINANCIÈRES SONT GLOBALEMENT MAÎTRISÉES MAIS LES PROCÉDURES RELATIVES AUX ACHATS MÉRITERAIENT D'ÊTRE RENFORCÉES.....	86

PARTIE IV : UNE STRATÉGIE À AFFINER AU REGARD DE MOYENS CONTRAINTS92

I.	LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES PRISES PAR L'ÉTABLISSEMENT	92
A.	UN MODÈLE D'INTERVENTION À REDÉFINIR	92
B.	UNE NOUVELLE DOCTRINE D'INVESTISSEMENT À METTRE EN ŒUVRE.....	93
C.	UNE ÉVOLUTION VERS UN STATUT D'EXPERT NATIONAL DANS LE DOMAINE DE L'IMMOBILIER ARTISANAL ET COMMERCIAL	94
D.	UN RENFORCEMENT DES PARTENARIATS.....	94
II.	UNE MARGE DE MANŒUVRE CONTRAINT.....	96
A.	L'ENJEU DE LA TRÉSORERIE.....	96
B.	LA QUESTION DE L'EMPRUNT.....	97
C.	DES MOYENS HUMAINS CONTRAINTS.....	99
III.	UNE RÉFLEXION À DÉVELOPPER CONCERNANT L'ANALYSE DES RISQUES ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES.....	99
A.	UNE ANALYSE DES RISQUES À DÉVELOPPER	99

B.	L'EFFET LEVIER DOIT ÊTRE CONNU AINSI QUE LES DONNÉES RELATIVES À L'EMPLOI	100
C.	DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES EN FONCTION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE CHOISI EN COURS D'ÉLABORATION	101
D.	AFFINER LA MÉTHODE DE CESSIION DES CENTRES	101
AVIS SUR LA GESTION.....		101
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS		103
LISTE DES ANNEXES.....		104
ANNEXE N°1 : LISTE NOMINATIVE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....		105
ANNEXE N°2 : ORGANIGRAMME DE L'ÉPARECA.....		106
ANNEXE N°3 : OBJECTIFS ET ACTIONS DU COP 2013 -2015.....		107
ANNEXE N°4 : NOUVEAUX CRITÈRES D'INTERVENTION DE L'ÉPARECA (CONSEIL D'ADMINISTRATION 26 NOVEMBRE 2013).....		115

En application des dispositions de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, le présent rapport, dès lors qu'il est rendu public, ne peut contenir d'information relevant d'un secret protégé par la loi.

INTRODUCTION : UN OPÉRATEUR PUBLIC RÉCENT AUX OBJECTIFS AMBITIEUX

UN INSTRUMENT ISSU DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Créé par la loi du pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996, l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (ÉPARECA) est un opérateur public dont la mission est d'accompagner les collectivités locales dans la reconquête de leurs équipements commerciaux et artisanaux de proximité, au sein des quartiers fragiles. Son organisation est fixée par le décret n° 97-130 du 12 février 1997 qui dispose que cet établissement public industriel et commercial (ÉPIC) suit le régime juridique des ÉPIC dotés d'un agent comptable prévu jusqu'en 2012 par les articles 190 à 225 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique jusqu'en 2012.

L'ÉPARECA intervient ainsi dans le cadre de la politique de la ville menée depuis les années 1980 pour faire face aux difficultés des zones urbaines sensibles. Cette politique de la ville comprenait de nombreux outils d'intervention portant sur l'urbanisme et l'habitat mais délaissait la dimension économique et, en particulier, ne prévoyait aucun dispositif adapté aux pôles commerciaux.

Pourtant, l'existence d'un commerce de proximité, lieu d'échanges et de renforcement du lien social, est importante dans ces quartiers où un tiers de la population ne dispose pas de véhicule.

Le sénateur Gérard Larcher, rapporteur au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, notait en 1996 dans son rapport que « dans les quartiers en difficulté, les commerces sont bien souvent contraints de cesser leur activité, sous l'effet certes de l'évolution des modes de consommation mais aussi d'un urbanisme inadapté et d'une organisation défectueuse ».

Or, en 1996, le constat était celui d'un commerce de banlieue en difficulté, souvent depuis les années 1980 : vacance de locaux, dégradations et violences physiques mettant en cause la sécurité des clients et des commerçants, départ des principales enseignes commerciales et déficience de l'offre commerciale, alors que les collectivités locales se trouvaient démunies pour intervenir dans des copropriétés privées, faute d'outils juridiques et de compétences.

C'est ainsi que la loi du 14 novembre 1996 a créé un établissement doté des outils juridiques pour permettre la restructuration du commerce de banlieues.

UNE MISSION AMBITIEUSE SOUS LA TUTELLE DE NOMBREUX MINISTÈRES

La mission assignée à l'ÉPARECA par la loi du 14 novembre 1996 est de « favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones urbaines sensibles, mentionnées au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ».

À l'origine, la compétence de l'ÉPARECA était limitée aux seules zones urbaines sensibles. Elle s'est étendue à l'ensemble des quartiers prioritaires des contrats de ville depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Ainsi, l'ÉPARECA intervient sur l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville qu'ils recouvrent : les zones urbaines sensibles (ZUS) dont font partie les zones franches urbaines (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU) ou les zones couvertes par des contrats de ville, en particulier les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Il peut, en outre, être amené à intervenir dans les quartiers anciens dégradés éligibles au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

L'ÉPARECA intervient à la demande des collectivités territoriales (maire ou président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné) confrontées à la carence d'offres de promoteurs et d'investisseurs privés pour des raisons juridiques, économiques ou sécuritaires.

Son objectif est de remettre les espaces commerciaux sur le marché de l'investissement et de la gestion privés de droit commun après une période de stabilisation par ses soins.

Il inscrit, en outre, son action dans les orientations fixées par le Gouvernement et notamment par les ministères représentés au sein de son conseil d'administration :

- le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme ;
- le ministère de l'égalité des territoires et du logement et le ministère délégué chargé de la ville ;
- le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;
- le ministère de l'intérieur ;
- le ministère de l'économie, des finances et le ministère délégué chargé du budget.

PARTIE I : L'ÉPARECA, UN OUTIL ORIGINAL AU SERVICE DU COMMERCE DANS LES ZONES DÉFAVORISÉES

I. DES COMPÉTENCES ET PRÉROGATIVES PARTICULIÈRES

A. LES TROIS MÉTIERS DÉVELOPPÉS PAR L'ÉTABLISSEMENT

À l'issue d'études de faisabilité et après accord des conseils municipaux des communes ou des organes délibérants des établissements de coopération intercommunale ou syndicats mixtes concernés, l'ÉPARECA assure la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones. Il peut acquérir les fonds commerciaux ou artisanaux ainsi que les immeubles nécessaires à ses opérations, puis céder les immeubles et fonds acquis, gérer ou confier la gestion à un ou plusieurs locataires gérants.

Au sein de l'ÉPARECA, trois types de métiers sont ainsi développés :

- gestionnaire. Ce métier est assuré dans l'intégralité des projets¹, qu'il soit effectué au titre de l'ÉPARECA ou au titre d'une filiale ;
- investisseur. Ce métier est assuré pour l'ensemble des projets à l'exception de ceux où l'ÉPARECA n'est pas propriétaire. En effet, dans certains dossiers², l'ÉPARECA n'a pas été acquéreur du bien mais en a assuré financièrement la « restructuration » en contrepartie d'une location à titre gratuit sur une période définie, à charge pour l'ÉPARECA de « sous-louer » les cellules commerciales pour rembourser son investissement ;
- promoteur. Ce métier est assuré uniquement pour les projets dont l'ÉPARECA assure la maîtrise d'ouvrage³.

¹ À l'exception du centre commercial de Bourges depuis 2011.

² Les centres commerciaux de Cognac, Wattrelos Tranche 2, Pantin Tranche 1, etc.

³ Les projets pour lesquels l'ÉPARECA n'assume pas le métier de promoteur sont de deux types :

- acquisition en VEFA de rez-de-chaussée commerciaux d'immeubles de logements réalisés par des bailleurs ou des promoteurs de logements ;
- acquisition avec maîtrise d'ouvrage assurée par une SEM locale (La Courneuve, Hérouville, etc.).

B. UNE MISSION NOUVELLE DÉVOLUE PONCTUELLEMENT : L'OBSERVATOIRE DES COMMERCES ET ARTISANATS DANS LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA VILLE

L'ÉPARECA a initié en 2008, en lien avec ses tutelles (la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services et le secrétariat général du Comité interministériel des villes) et l'Observatoire national des ZUS, une démarche d'état des lieux des activités commerciales et artisanales disposant de vitrines dans la géographie prioritaire de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Afin de recenser et de qualifier l'offre des 450 quartiers concernés, l'ÉPARECA s'est appuyé sur des cabinets spécialisés retenus à l'issue d'un appel d'offres. Dans cette perspective, deux marchés d'étude ont été lancés successivement, la phase 1 en 2008 et la phase 2 en 2010.

La première phase, confiée à trois prestataires spécialisés, a porté sur les quartiers de la géographie prioritaire de l'ANRU et sur les ZFU de la liste supplémentaire dont le projet de rénovation urbaine a été validé en comité d'engagement, soit 195 quartiers dans 162 communes. La seconde phase, confiée à un prestataire unique, a concerné les quartiers de la liste supplémentaire de l'ANRU dont le projet de rénovation urbaine a été validé en comité d'engagement et les quelques quartiers de la liste prioritaire dont le projet a été validé après 2008, soit un total de 255 quartiers dans 198 communes.

Ces travaux ont permis de recenser, sur les deux phases, 850 situations réparties entre polarités présentant une unité de fonctionnement et d'usage pour le consommateur, commerces diffus, friches commerciales ou absence de commerce.

La synthèse, l'analyse et la restitution des données ont été réalisées par l'ÉPARECA. Cette démarche a permis de mieux faire connaître l'état de l'appareil commercial dans les quartiers sensibles. Les données ont été mises en ligne sur un site internet dédié et ont fait l'objet de deux notes publiées dans les rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles. Cet exercice a été l'occasion d'informer les collectivités des modalités d'intervention de l'établissement et de valoriser son expertise.

À la suite de ces travaux, l'ÉPARECA a constaté une reprise des saisines par les collectivités. Ainsi, sur 57 saisines de l'établissement depuis le 1^{er} août 2008, 23 d'entre elles sont intervenues, après expertise dans le cadre de l'état des lieux, dans 17 villes.

C. DES PRÉROGATIVES DE PUISSANCE PUBLIQUE

Pour accomplir sa mission, l'ÉPARECA dispose de certaines prérogatives de puissance publique :

- procédure simplifiée d'autorisation d'exploitation commerciale pour les dossiers dont il est maître d'ouvrage. En effet, l'article 29 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat prévoit que les projets de commerce d'une surface supérieure à 300 m² sont soumis à l'autorisation de la commission départementale d'équipement commercial. Dans le cas de l'ÉPARECA, l'organisme compétent est la commission nationale d'équipement commercial, après consultation de la commission départementale d'équipement commercial, qui rend son avis dans un délai d'un mois à compter de sa saisine ;

- majorité requise par l'assemblée générale des copropriétaires pour les aliénations de parties communes et les travaux abaissée pour les opérations de l'ÉPARECA. En effet, l'article 81 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite SRU) prévoit que cette dernière n'est plus l'unanimité mais la double majorité prévue à l'article 26 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, c'est-à-dire la majorité des membres du syndicat représentant au moins les deux tiers des voix ;
- expropriations pour acquérir les immeubles nécessaires à ses projets.

D. DES PRINCIPES D'INTERVENTION MODERNES

1. Investir plutôt que subventionner

L'établissement a fait le choix de ne pas subventionner les opérations de réhabilitation des commerces des quartiers prioritaires, mais de réaliser lui-même ces opérations. Il doit à la fois conduire l'opération de réhabilitation, restructurer la propriété, assurer la gestion et la promotion commerciale avant que les investisseurs professionnels ne prennent le relais. L'ÉPARECA joue ainsi le rôle d'opérateur - investisseur public qui prend les risques normalement dévolus aux agents économiques. C'est une conception de la dépense publique qui diffère de la simple subvention puisque l'ÉPARECA s'engage concrètement en demeurant propriétaire et en exploitant les centres pendant plusieurs années. La prise de risque est moins importante dans le cas de la distribution de subvention puisqu'il n'y a, en ce cas, aucun retour direct de la dépense de l'État.

À l'instar des sénateurs, Messieurs Cazalet et Dolige, dans le cadre de la mission de contrôle de l'ÉPARECA en 2002, on peut considérer que « l'ÉPARECA a une conception originale, sans doute promise à un certain avenir, du rôle de la dépense publique. Face à un État dont le budget général est de plus en plus marqué par les dépenses de fonctionnement, l'ÉPARECA montre une voie différente ». Si le montage d'investissements est plus long que le traitement de dossiers de subventions, il est aussi plus rigoureux dans les critères d'attribution des crédits, ainsi que la lecture des délibérations du conseil d'administration sur les projets d'investissement de l'établissement l'atteste.

Les critères d'intervention de l'ÉPARECA sont doubles. S'il intervient seulement quand les investisseurs privés ne peuvent investir, en raison des risques de sécurité et de faiblesse de la rentabilité des capitaux investis, l'opération doit néanmoins être économiquement viable, c'est-à-dire permettre aux commerçants de travailler sans contribution permanente de fonds publics. À cet égard, l'exploitation à moyen terme du centre commercial doit être équilibrée en prenant en compte l'ensemble des charges financières et inclure une surface alimentaire et de commerces variés et attractifs.

2. Remettre les commerces dans l'économie de marché

Enfin, l'établissement n'intervient que pour relancer les centres commerciaux. Il n'a pas vocation à demeurer propriétaire des centres commerciaux qu'il a restructurés et doit, après les avoir remis à flot, les céder à des investisseurs privés. Notamment grâce à la réunification de la propriété réalisée par l'ÉPARECA, la revente est possible.

Cette revente a un impact vertueux pour la dépense publique puisqu'elle signifie un retour sur investissement quantifiable, constituant ainsi une ressource complémentaire à la dotation de l'État qui permet un cercle vertueux de dépenses générant des recettes qui, elles-mêmes, vont pouvoir alimenter de nouvelles dépenses.

Né du pacte de relance pour la ville en 1996, l'ÉPARECA est un établissement public industriel et commercial dont la vocation principale est le maintien des espaces commerciaux et artisanaux au sein des zones urbaines sensibles. Cette mission ambitieuse à la confluence de multiples politiques ministérielles implique de nombreuses tutelles : le ministère du redressement productif dans le cadre de la politique du commerce et de l'artisanat ;

- le ministère de l'égalité des territoires et du logement dans le cadre de la politique de la ville ;

- le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie dans le cadre de la politique de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Pour mener à bien sa mission, l'ÉPARECA met en œuvre des compétences de promoteur, investisseur et gestionnaire et bénéficie de prérogatives de puissance publique. Il a également développé une démarche d'observatoire qui a conduit en 2010 à un état des lieux des activités artisanales et commerciales de proximité dans les territoires en rénovation urbaine.

L'ÉPARECA a choisi d'investir plutôt que de subventionner et a pour ambition la remise sur le marché des opérations qu'il réalise.

II. UNE GOUVERNANCE ÉQUILIBRÉE MALGRÉ UNE TUTELLE MULTIPLE

Le décret prévoit que l'ÉPARECA est dirigé par un directeur général et administré par un conseil d'administration composé en nombre égal de représentants de l'État, d'une part, et de représentants des collectivités territoriales, du Parlement, des professions commerciales et artisanales et de personnalités qualifiées, d'autre part.

L'ÉPARECA est soumis à une tutelle multiple. Dans la pratique, la tutelle est exercée par les représentants de chacun des ministères au sein du conseil d'administration.

A. LES DIFFÉRENTES INSTANCES DE GOUVERNANCE

La gouvernance générale de l'établissement repose sur plusieurs instances :

- le conseil d'administration, composé de vingt membres dont dix administrateurs d'État. Le contrôleur général est systématiquement invité, ainsi que le comptable public et, le cas échéant, le commissaire aux comptes. Le conseil d'administration se réunit en moyenne quatre fois par an, et prend les principales décisions relatives à l'activité de l'établissement ;
- le bureau, prévu par le décret de 1997, est composé du président, des deux vice-présidents et de trois membres. C'est une instance consultative, systématiquement réunie avant chaque conseil d'administration, pour évoquer les sujets de l'ordre du jour. Ce bureau n'a jamais été au complet, ainsi que le relevait le président de l'ÉPARECA, Monsieur Bernard Gérard, lors de la séance du conseil d'administration du 13 octobre 2010 ;
- les réunions des administrateurs d'État qui précèdent les réunions du conseil d'administration pour valider l'ordre du jour et mettre au point les documents du dossier ;
- le comité de pilotage du contrat d'objectifs et de moyens (CPCOM). Il est réuni à l'initiative du président ou du directeur général pour préparer le contrat pluriannuel d'objectifs, puis en suivre l'exécution. Il est composé des administrateurs représentant les trois ministres de tutelle. Le contrôleur général est invité à toutes les réunions.

B. UNE DIRECTION GÉNÉRALE RÉCEMMENT RENOUVELÉE

L'article R. 325-6 du code de l'urbanisme, créé par le décret n° 97-130 du 12 février 1997 prévoit que « le directeur général de l'établissement est nommé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'urbanisme, de la ville, du commerce et de l'artisanat. Il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes formes. ».

Il dirige l'établissement public dans le cadre des orientations définies par le conseil d'administration aux séances duquel il assiste et dont il prépare et exécute les décisions. L'article R. 325-7 du code de l'urbanisme précise, en outre, qu'il prépare et présente l'état prévisionnel des recettes et des dépenses puisqu'il est ordonnateur des dépenses et des recettes. Il gère l'établissement, le représente en justice, signe les contrats et les conventions, les actes d'aliénation, d'acquisition ou de location. Il recrute, par ailleurs, le personnel de l'établissement et a autorité sur lui.

Le directeur général de l'ÉPARECA n'a jamais bénéficié de lettre de mission de ses différentes tutelles. À ce titre, il rend compte des résultats annuels de l'établissement à partir des différents objectifs fixés dans le cadre du COM et en liaison avec le comité de pilotage du contrat d'objectifs et de moyens. Jusqu'au 23 novembre 2005, date de signature du premier COM pour la période 2005 à 2008, aucun objectif officiel des tutelles n'a donc été formalisé. Il est actuellement assisté par un directeur adjoint, ce qui n'a pas toujours été le cas.

Un comité de direction constitué du directeur général, du directeur général adjoint et des directeurs responsables de services se réunit sur une base hebdomadaire. Ce comité, dont l'ordre du jour est proposé par le directeur général adjoint, permet d'assurer la coordination et l'information interne et constitue une instance d'aide à la décision du directeur général. Un compte rendu est systématiquement établi, puis diffusé sur l'intranet de l'établissement à destination de tous les salariés.

Depuis sa création en 1997, cinq directeurs généraux se sont succédé avec des mandats de durée variable :

- Monsieur François Le Picard, du 30 mai 1997 au 07 juin 1998, ingénieur en chef des ponts et chaussées, qui a conduit seul et avec une équipe très réduite la mise en place de l'établissement et déterminé les modalités d'intervention de l'établissement. Les conditions de son départ sont liées à des désaccords avec la tutelle ;
- Monsieur Pierre Boulier, du 8 juin 1998 au 10 avril 2006, économiste et urbaniste, qui a conforté la méthodologie mise en œuvre par l'établissement et mis en place le premier contrat d'objectifs et de moyens pour 2004-2008. Son départ est lié à une lourde maladie ;
- Madame Evelyne Martin, par intérim, du 03 mai 2006 au 02 août 2006. Directrice administrative et financière lorsque Monsieur Pierre Boulier était directeur général, elle bénéficiait déjà d'une délégation de signature lui permettant de faire face lors de son absence ;
- Monsieur François Mius, du 3 août 2006 au 15 avril 2012, spécialiste de l'immobilier, dont le mandat était de développer l'activité de production de l'ÉPARECA. Le président de l'ÉPARECA, Monsieur Jean-Paul Alduy, a précisé ce choix dans le procès-verbal du conseil d'administration du 27 juin 2006 : « Parmi les candidats pressentis au poste, mon choix s'est légitimement porté sur Monsieur François Mius, technicien de formation, d'une part pour son expérience et ses nombreuses compétences dans un domaine d'activités qui n'est pas très développé dans notre pays mais aussi parce que cela correspondait à la volonté de Monsieur Pierre Boulier ». Il a quitté ses fonctions six ans plus tard dans des conditions difficiles liées à des tensions avec la tutelle du ministère chargé de la politique de la ville⁴;

⁴ Sur les conditions de son départ et celles de l'arrivée de son successeur, aucune mention n'est apportée dans les comptes rendus des conseils d'administration.

- Monsieur Thierry Febvay, ingénieur en chef des ponts et chaussées, actuellement en fonctions, a été nommé le 16 avril 2012. Spécialiste de la rénovation urbaine, Monsieur Febvay était, depuis novembre 2010, conseiller technique chargé du pôle rénovation urbaine et désenclavement au cabinet du ministre de la ville. Il a reçu pour missions essentielles de conforter la trajectoire impulsée dans le contrat d'objectifs et de moyens de 2009-2011 en terminant les projets votés sans en développer de nouveaux et de préparer le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) 2013-2015 en fonction des nouvelles orientations stratégiques déterminées dans le nouveau projet de loi sur la politique de la ville.

C. UN CONSEIL D'ADMINISTRATION INTERMINISTÉRIEL RAREMENT À JOUR DE SES MEMBRES ET DONT CERTAINES DÉSIGNATIONS N'ONT PAS ÉTÉ RÉGULIÈRES

1. Composition du conseil d'administration

L'article R. 325-1 du code de l'urbanisme prévoit que l'ÉPARECA est administré par un conseil d'administration de vingt membres, comprenant :

- dix membres représentant l'État avec un membre du ministère chargé de l'urbanisme, un membre du ministère de l'intérieur, un membre du ministère chargé de l'économie, un membre du ministère chargé de l'aménagement du territoire, deux membres du ministère chargé de la ville, deux membres du ministère chargé du commerce et de l'artisanat, un membre du ministère chargé des collectivités locales et un membre du ministère chargé du budget ;
- un député et un sénateur désignés par l'assemblée à laquelle ils appartiennent ;
- deux maires ou conseillers municipaux nommés par le Premier ministre ;
- deux personnalités qualifiées nommées par le Premier ministre ;
- trois représentants des professions commerciales et artisanales, nommés par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat ;
- un représentant du secteur associatif nommé par le ministre de la ville.

La durée du mandat des administrateurs est de trois ans, renouvelable. Toutefois, le mandat des administrateurs membres du Parlement ou des assemblées délibérantes des collectivités locales prend fin de plein droit à l'expiration du mandat électif au titre duquel ils ont été désignés.

Le conseil d'administration élit un président et deux vice-présidents, dont l'un parmi les représentants de l'État, pour suppléer le président en cas d'absence ou d'empêchement. Cinq présidents de l'ÉPARECA se sont succédé entre 2001 et 2012 :

- Monsieur Laurent Cathala, député-maire de Créteil, élu dès l'origine de l'établissement jusqu'à la fin de son mandat législatif à l'été 2002 ;
- Monsieur Jean-Paul Alduy, sénateur-maire de Perpignan, à compter du 17 décembre 2002, date à laquelle il a été élu président sur proposition du Gouvernement. Il avait auparavant été nommé administrateur de l'établissement en 2001. Ses fonctions ont pris fin avec son mandat parlementaire à l'été 2007 ;
- Monsieur Yves Jégo, député de Seine-et-Marne, maire de Montereau-Fault-Yonne, désigné membre du conseil d'administration au titre du collège des députés le 4 octobre 2007, puis élu président le 13 novembre 2007. Il a renoncé à son mandat parlementaire et donc à la présidence de l'ÉPARECA le 18 mars 2008, date de sa nomination au Gouvernement ;
- Monsieur Bernard Gérard, député du Nord et maire de Marcq-en-Bareuil, du 18 décembre 2008, date de son élection par le conseil d'administration, jusqu'à la fin de son mandat législatif en juin 2012 ;
- Madame Annie Guillemot, maire de Bron, actuelle présidente depuis le 19 décembre 2012, date de son élection par le conseil d'administration dont la séance a été ouverte en présence de Monsieur François Lamy, ministre délégué chargé de la ville. Madame Guillemot avait déjà été nommée par le Premier ministre pour deux mandats successifs d'administrateur au sein du conseil d'administration de l'ÉPARECA entre 2001 et 2007.

2. L'absence de réélection des présidents au-delà de trois ans constitue une irrégularité

Plusieurs périodes de vacances du président sont à relever au cours desquelles des intérimaires ont été désignés :

- entre le 18 mars 2008 et le 18 décembre 2008, Monsieur Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville, en sa qualité de premier vice-président, a assumé l'intérim au cours des séances des 4 septembre et 8 octobre 2008 ;

- entre juin et décembre 2012, l'intérim a été assumé par Monsieur Gérard Atlan, président du Conseil du commerce de France pour les séances du 12 septembre et du 7 novembre 2012, et par Monsieur Pierre Brunhes, chef du service tourisme, commerce, artisanat et service de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), lors de la séance du 19 décembre 2012 au cours de laquelle a été élue présidente Madame Annie Guillemot.

La réglementation prévue à l'article R. 325-3 du code de l'urbanisme a été respectée s'agissant des intérimis de la présidence puisque Messieurs Sapoval, Atlan et Brunhes avaient été élus premiers vice-présidents de l'établissement préalablement à leur période d'intérim.

En outre, on peut signaler que l'élection du bureau, lorsqu'elle a eu lieu, a été réalisée en même temps que l'élection du président (Messieurs Alduy, Jégo, Madame Guillemot). Pourtant, les dispositions de l'article 2 du règlement intérieur prévoient qu'« à la première réunion suivant la mise en place ou le renouvellement du Conseil d'Administration dont les membres sont désignés pour trois ans, le plus âgé des membres assure la présidence, les deux plus jeunes administrateurs font fonction de scrutateurs. Sous l'autorité du bureau provisoire ainsi constitué, le conseil d'administration procède à l'élection du bureau définitif. ».

Depuis 2001, cette disposition n'a jamais été respectée, sans doute parce que les dates de désignation des membres ne sont pas homogènes en raison d'une part des administrateurs élus dont le mandat peut s'achever avec les élections dont ils sont issus et d'autre part parce que les désignations des remplaçants ne sont pas immédiates. Il semblerait donc logique de faire évoluer le règlement intérieur afin de l'adapter aux réalités de désignation des administrateurs.

Enfin, l'article R. 325-4 du code de l'urbanisme issu du décret du 12 février 1997 prévoit que « le président et les vice-présidents sont élus pour la durée de leur mandat d'administrateur. Ils sont rééligibles. ».

Cette disposition du code de l'urbanisme n'a pas été respectée, car deux présidents du conseil dont la durée d'exercice de leur fonction a excédé la durée d'un mandat d'administrateur (trois ans) n'ont pas été réélus : Monsieur Alduy, qui aurait dû faire l'objet d'une réélection trois ans après la date de son élection le 17 décembre 2005, ainsi que Monsieur Gérard le 18 décembre 2011. La consultation des procès-verbaux des différents conseils d'administration montre qu'aucune élection n'a permis d'asseoir juridiquement leur fonction.

Il en est de même pour la réélection des vice-présidents, même si les conséquences ne sont pas les mêmes : ainsi, il apparaît que Monsieur Périllat, deuxième vice-président à compter du 17 décembre 2002, aurait dû être réélu pour poursuivre sa fonction de vice-président à partir du 17 décembre 2005, ce qui n'a pas été le cas.

S'agissant des conditions de désignation officielle du président de l'établissement, cela emporte des conséquences, car son rôle est majeur, ainsi que le rappelle l'article 3 du règlement intérieur du conseil d'administration, puisqu'il « dirige les travaux et les délibérations du conseil d'administration. Il maintient l'ordre des séances et fait observer le règlement. Le président met aux voix les projets de délibérations, proclame le résultat des votes et constate les décisions du conseil. ».

On peut, en conséquence, considérer que les décisions arrêtées par le conseil d'administration du 17 décembre 2005 au 13 novembre 2007 et du 18 décembre 2011 au 19 décembre 2012 sont dénuées de fondement juridique.

Interrogés sur ce point, les dirigeants de l'ÉPARECA ont reconnu que les termes du décret n'étaient pas clairs mais que l'interprétation qui en avait été faite jusque-là était que la durée du mandat d'administrateur des présidents membres du Parlement ou des assemblées délibérantes des collectivités locales, correspondait à la durée de leur mandat électif. Toutefois, l'actuel directeur général de l'ÉPARECA, ayant également un doute sur ce point, a fait remonter la question auprès des tutelles.

Il semble, en effet, que la question se pose, car l'article 1 du décret n° 97-130 du 12 février 1997 repris dans l'article R. 325-2 du code de l'urbanisme prévoit bien que « la durée du mandat des administrateurs est de trois ans. Ce mandat est renouvelable. Toutefois, le mandat des administrateurs membres du Parlement ou des assemblées délibérantes des collectivités locales prend fin de plein droit à l'expiration du mandat électif au titre duquel ils ont été désignés au conseil d'administration de l'établissement. ».

Ainsi, il apparaît que la seule exception à la règle de la durée de trois ans du mandat des administrateurs est la réduction de ce mandat en cas de fin du mandat électif des membres du Parlement ou des élus locaux. Cette exception est explicitement prévue ; en revanche, il n'en est pas de même s'agissant de la prolongation au-delà de la durée du mandat d'administrateur de trois ans si le mandat de parlementaire ou d'élu local perdure.

Cette exception de prolongement tacite de la durée du mandat d'administrateur en fonction du mandat d'élu parlementaire ou local n'étant pas prévue par la réglementation, il convient soit de modifier la rédaction de l'article R. 325-2 du code de l'urbanisme, soit de se conformer strictement au texte actuel.

En outre, l'article R. 325-3 du code de l'urbanisme prévoit que « le président et les vice-présidents sont élus pour la durée de leur mandat d'administrateur. Ils sont rééligibles. ». Le mandat d'administrateur est bien celui du conseil d'administration de l'ÉPARECA et il n'est pas fait mention d'un autre type de mandat électif (parlementaire ou assemblée délibérante d'une collectivité locale).

Ainsi, dans l'attente d'une éventuelle modification de la réglementation, il conviendra de veiller à la réélection par le conseil d'administration de la présidente de l'ÉPARECA à l'issue de son mandat de trois ans, c'est-à-dire le 19 décembre 2015, de même que les vice-présidents à l'issue du leur, s'ils devaient poursuivre leur fonction.

En outre, dans le cas particulier de la présidente actuelle, qui a été réélue maire de Bron le 31 mars 2014, il convient, par ailleurs, de procéder à sa réélection pour la durée restant à courir de son mandat d'administrateur de l'ÉPARECA, c'est-à-dire du 31 mars 2014 au 19 décembre 2015, puisque son mandat de maire a expiré à la fin des six ans prévus par les textes, nonobstant le fait qu'elle ait été élue pour un nouveau mandat de six ans. Il conviendra, le 19 décembre 2015, de procéder à une élection formelle si un nouveau mandat de trois ans de la présidence de l'établissement devait être poursuivi.

Le directeur général assiste aux séances du conseil d'administration dont il prépare et exécute les décisions. En tant que de besoin, et en accord avec le président, il peut se faire assister d'un ou plusieurs agents de l'établissement, ce qui est régulièrement le cas, à la lecture des comptes rendus du conseil d'administration.

Le représentant du contrôle général économique et financier ainsi que l'agent comptable ont accès aux séances du conseil d'administration. Le règlement intérieur du conseil d'administration de l'ÉPARECA prévoit, en outre, que ces derniers ont voix consultative, ce qui n'est pas le cas du directeur général.

En pratique, sur les 42 séances du conseil d'administration qui se sont tenues entre le 15 septembre 2000 et le 31 décembre 2012, le contrôleur d'État, puis le contrôleur général économique et financier de l'établissement ont assisté à quasiment toutes les séances.

En cas de vacance au conseil d'administration, l'article R. 325-2 du code de l'urbanisme prévoit que le conseil est complété, dans un délai de deux mois à compter de la constatation de la vacance, par de nouveaux membres désignés selon les mêmes modalités que ceux qu'ils remplacent pour le temps restant à courir jusqu'à la date normale d'expiration du mandat de ces derniers.

La lecture des comptes rendus du conseil d'administration montre que cette disposition n'a pas été respectée à de nombreuses reprises.

Ainsi peut-on citer l'absence de nomination de membres en remplacement des postes vacants, parfois après de multiples relances des présidents eux-mêmes : lors de la séance du conseil d'administration le 18 décembre 2001, quatre administrateurs devant être désignés par le Premier ministre (deux maires et deux personnalités qualifiées) sont nommés après une attente de plus d'un an, puisque cette absence était déjà déplorée lors de la séance du 15 septembre 2000.

Lors du conseil d'administration du 14 décembre 2011, alors que le directeur général faisait un point sur la nomination des administrateurs et constatait qu'il restait « toujours des mandats non pourvus au titre du ministère chargé de l'économie », le président précisait : « de toute façon, je pense que nous n'avons jamais réussi à être au complet, compte tenu de la vie démocratique et de la vie administrative, certains ayant des promotions et, pour d'autres, ce sont des élections de sénateurs ou de députés ».

En outre, on peut rappeler les périodes de vacances des présidences de l'ÉPARECA. En sa qualité de président par intérim de l'ÉPARECA, Monsieur Perillat demandait à inscrire sur le procès-verbal du 8 octobre 2008 : « Le Président de séance, à titre personnel, demande instamment que le Gouvernement prenne les dispositions nécessaires pour qu'ÉPARECA ait un Président. Il remercie par avance les administrateurs qui pourront se faire le relais de cette demande. ».

3. Le fonctionnement du conseil d'administration

Le conseil d'administration exerce effectivement les attributions réglementaires qui lui ont été dévolues par l'article R. 325-4 du code de l'urbanisme et règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. En particulier, il approuve l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, autorise les emprunts et la conclusion des conventions passées avec les collectivités locales et les établissements publics, arrête les comptes, approuve les orientations à moyen terme et le programme annuel d'intervention de l'établissement - qui fixe la liste des sites bénéficiant des opérations d'aménagement et de restructuration dont l'établissement assure ou délègue la maîtrise d'ouvrage. Il décide également de la prise, de l'extension ou de la cession de participations financières. Les débats sur l'ensemble de ces points sont nombreux et riches.

Au-delà de ces obligations réglementaires, le conseil d'administration débat et délibère sur l'organisation générale de l'établissement et les orientations stratégiques en termes de définition des objectifs et des indicateurs de performance, de suivi des actions engagées ou d'évolution des organigrammes. L'ordre du jour des délibérations doit être porté à la connaissance des membres du conseil au moins dix jours à l'avance, sauf en cas d'urgence. Cette disposition a toujours été respectée. Toutefois, l'article 4 du règlement intérieur du conseil d'administration prévoit que l'ordre du jour « est accompagné des dossiers relatifs aux affaires à soumettre à l'examen du conseil ».

Sur ce point, certains membres ont pu s'étonner de ne pas avoir reçu les dossiers en lien avec l'ordre du jour suffisamment tôt pour pouvoir les consulter et se prononcer en connaissance de cause. Cela a été notamment le cas dans le cadre de séances approuvant les états financiers ou les indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens.

Les dossiers remis par les équipes de l'ÉPARECA pour éclairer les débats sont nombreux et détaillés. Les revues d'indicateurs d'activité sont très denses. Le site intranet de l'ÉPARECA auquel ont accès les administrateurs comporte de nombreuses sources d'information aisément accessibles.

Les frais de déplacement des administrateurs pour assister aux réunions du conseil d'administration et du bureau peuvent être pris en charge par l'établissement. Cette faculté a été mise en œuvre uniquement pour les frais de transport (train + taxi) nécessaires à la participation de certains administrateurs au conseil. Les contrôles effectués par la Cour sur ces dépenses, modestes au demeurant, n'ont pas fait apparaître d'anomalie.

Si l'on peut observer quelques périodes prolongées d'absence de désignation de certains membres du conseil d'administration ou de vacance de la présidence, la lecture des procès-verbaux du conseil d'administration, qui se tient trois à quatre fois par an, montre une richesse des débats éclairés par des dossiers nombreux fournis par la direction de l'établissement.

L'article 1 du décret n° 97-130 du 12 février 1997 repris dans l'article R. 325-2 du code de l'urbanisme prévoit que la durée du mandat des administrateurs est de trois ans. La seule exception explicite à la règle de cette durée est la réduction du mandat d'administrateur en cas de fin du mandat électif des membres du Parlement ou des élus locaux. Il n'est, en revanche, pas prévu explicitement d'exception s'agissant de la prolongation au-delà de la durée du mandat d'administrateur de trois ans, si le mandat de parlementaire ou d'élu local perdure au-delà.

Or deux présidents du conseil dont la durée d'exercice a excédé la durée d'un mandat d'administrateur (trois ans) n'ont pas été réélus : Monsieur Alduy, qui aurait dû faire l'objet formellement d'une réélection trois ans après la date de son élection le 17 décembre 2005 ainsi que Monsieur Gérard le 18 décembre 2011. Cette absence de réélection formelle de deux présidents fragilise le fondement juridique des décisions arrêtées par le conseil d'administration du 17 décembre 2005 au 13 novembre 2007 et du 18 décembre 2011 au 19 décembre 2012.

Le prolongement tacite de la durée du mandat d'administrateur d'un élu parlementaire ou local n'étant pas prévu par la réglementation, il convient de rendre la durée des mandats des présidents issus de mandats électoraux conforme avec la réglementation sous peine d'irrégularité.

Dans le cas particulier de la présidente actuelle qui a été réélue maire de Bron le 31 mars 2014, il convient, par ailleurs, de procéder à sa réélection pour la durée restant à courir de son mandat au sein de l'ÉPARECA, c'est-à-dire du 31 mars 2014 au 19 décembre 2015. Il conviendra à ce moment-là de procéder à une élection formelle si un nouveau mandat de présidence devait être poursuivi.

La clarification des statuts sur ce point apparaît nécessaire.

D. UNE TUTELLE À SIMPLIFIER

1. La composition de la tutelle

L'ÉPARECA est soumis à une tutelle multiple. Trois ministères constituent la tutelle officielle puisque l'article 1 du décret en Conseil d'État du 12 février 1997, repris dans l'article R. 325-6 du code de l'urbanisme prévoit que le directeur général de l'établissement est nommé par arrêté conjoint de trois ministres :

- le ministre chargé de l'urbanisme (ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie) ;
- le ministre chargé de la ville (ministère de l'égalité des territoires et du logement) ;
- le ministre chargé de l'artisanat, du commerce et du tourisme.

Ce décret précise qu'il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes formes.

Parmi ces trois tutelles, une seule contribue financièrement au fonctionnement de l'établissement : le ministre chargé du commerce et de l'artisanat à partir d'une partie des ressources du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

Outre ces trois tutelles particulièrement concernées par l'ÉPARECA, deux autres ministères sont représentés au sein de son conseil d'administration :

- le ministère de l'intérieur ;
- le ministère de l'économie, des finances et le ministère délégué chargé du budget.

Enfin, l'article R. 325-10 du décret du 13 février 1997 portant organisation de l'ÉPARECA dispose que :

- « le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme,
- le ministre de l'intérieur,
- le ministre de l'économie et des finances,
- le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration,
- le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat,
- le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation,
- le ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement,
- et le ministre délégué à la ville et à l'intégration

sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'exécution du présent décret (...) ».

Ainsi, il apparaît finalement que sept administrations sont concernées par la gestion de l'ÉPARECA.

2. L'exercice de la tutelle

a. À l'origine, une tutelle absente qui aurait pu compromettre la survie de l'établissement

Le relevé de constatations provisoires de la Cour sur les comptes et la gestion de l'ÉPARECA de 1998 à 2000 pointait l'absence de définition des conditions d'intervention de l'établissement. Le premier directeur général a dû, en effet, déterminer seul ce que devait être l'ÉPARECA.

Ce relevé soulignait que « la désignation en 1997, puis en juin 1998 de deux directeurs généraux successifs ne s'est accompagnée d'aucune lettre de mission, il en résulte qu'aucun recensement des besoins n'a été accompli préalablement au début des opérations de restructuration et que la détermination des modalités d'action de l'ÉPARECA a débouché sur l'adoption d'un processus long ».

Le rapport précisait que « même si le premier directeur général de l'ÉPARECA s'est déplacé sur quarante sites afin d'acquérir une connaissance de terrain, aucune démarche d'information systématique et institutionnelle n'a été entreprise ».

Dès lors, « en l'absence de toute directive, le premier directeur de l'établissement a conduit une réflexion sur ce que devait être l'ÉPARECA, à la fois dans ses modalités d'action, dans son organisation et dans ses moyens. Cette réflexion personnelle a débouché sur un projet d'établissement repris à son compte dans ses grandes lignes par le nouveau directeur. Le projet a été adopté par le conseil d'administration de l'ÉPARECA lors de sa première réunion de travail du 6 octobre 1998. ».

La lecture du paragraphe suivant est également édifiante : « le premier directeur général (...) a conduit son action sans budget, ni locaux pendant plus d'un an. L'embryon de l'ÉPARECA a été alors hébergé dans les locaux de la direction de l'équipement à La Défense, dont était issu le directeur général, qui a mis à sa disposition une secrétaire. Le directeur général a dû faire l'avance sur ses deniers des frais de mission et de transport nécessaire à ses visites de terrain. ». Reprenant ces propos de la Cour, les sénateurs, Messieurs Cazalet et Dolige, dans le rapport d'information du Sénat sur la mission de contrôle de l'ÉPARECA, présenté le 25 juillet 2002 font un constat sans appel : « l'absence de tutelle à ces moments décisifs est consternante. Elle peut faire frémir le législateur à l'origine de la création de l'établissement. ».

Ils poursuivent en précisant : « cette inertie des tutelles est responsable pour une large part du retard mis dans la mise en place de l'ÉPARECA : elles seules auraient dû conduire la mission de préfiguration. Elles seules auraient dû assurer le démarrage de l'établissement. Cette inertie, si elle n'avait été compensée par le dynamisme et l'imagination des premiers directeurs, aurait pu conduire à l'échec, visiblement programmé, de l'ÉPARECA. ».

b. Aujourd'hui, une tutelle multiple qui est mise en œuvre sans heurt mais qui a pu conduire à des négligences

Si, à l'origine de l'ÉPARECA, la lourdeur de la tutelle multiple n'a pas été ressentie compte tenu de son absence, en revanche, lorsque les premières opérations ont été lancées, cette lourdeur a commencé à se manifester. En effet, un arrêté conjoint de ses ministères de tutelle et du budget s'avérait nécessaire pour toute prise, modification ou diminution de participation dans les sociétés portant les opérations de restructuration.

En conséquence, dès lors que l'ÉPARECA décidait d'investir en partenariat dans une opération, une société devant être constituée, l'arrêté conjoint devait être produit, nécessitant un délai compris entre quatre et six mois. Le rapport de la Cour signalait en l'espèce que « cette obligation n'est pas de nature à rendre souple l'intervention de l'ÉPARECA ». Ce même rapport proposait la création d'une société holding, filiale de l'ÉPARECA, regroupant les participations détenues par celui-ci afin d'alléger le processus décisionnel en ne faisant ressortir de l'arrêté que les investissements effectués par la holding, celle-ci pouvant prendre des participations dans les centres en fonction de ses disponibilités. Il ressort de la lecture des comptes rendus du conseil d'administration que la société holding avait bien été envisagée pour regrouper les parts détenues par l'ÉPARECA dans les sociétés filiales créées avec d'autres associés, notamment la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et, dans la filiale SIPACA, dont l'ÉPARECA était l'unique actionnaire. Cette dernière filiale devait racheter l'ensemble des actifs immobiliers en exploitation détenus par l'ÉPARECA uniquement.

Les tutelles ministérielles n'ont pas autorisé la création de cette holding, ce qui a eu pour effet indirect de procéder à la dissolution de la filiale SIPACA, avec transmission universelle du patrimoine (TUP) au profit de son unique actionnaire.

Toutefois, une modification de l'article R. 325-4 du code de l'urbanisme intervenue en 2006 permet au conseil d'administration de l'ÉPARECA de décider « de la prise, de l'extension ou de la cession de participations financières ». Dans ce nouveau cadre réglementaire, l'ÉPARECA ne demande donc pas la production d'un arrêté conjoint des tutelles pour valider la prise de participation dans une société.

La tutelle multiple n'entrave pas l'action au quotidien de l'ÉPARECA. Elle s'intéresse, par ailleurs, au fonctionnement de l'établissement et l'implication des tutelles est réelle, même si l'on a pu constater des retards dans les désignations des administrateurs représentant chacun des ministères.

Toutefois, il convient de signaler qu'au moment de la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'ÉPARECA, identifié comme un instrument de la politique de la ville, n'a pas été informé, par la tutelle du ministère de la ville, des différentes études la concernant, dont certaines auraient pu aboutir à sa disparition (cf. *infra*).

Le ministre du commerce et de l'artisanat constitue, en principe, la tutelle de référence puisque la dotation de l'ÉPARECA provient du FISAC (programme 134). Les rapports avec la tutelle sont étroits et se manifestent dans certaines actions du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement qui mettent en œuvre certaines mesures décidées dans le cadre du pacte pour l'artisanat et du plan commerce présentés en conseil des ministres en 2013 par Madame Sylvia Pinel, alors ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme. Il s'agit en particulier de l'état des lieux du commerce et de l'artisanat de proximité dans les nouveaux « quartiers ANRU⁵ », de la mobilisation des enseignes nationales de la distribution alimentaire, de la préfiguration d'une société foncière en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations devant exploiter des centres commerciaux et de la programmation de nouveaux espaces commerciaux et artisanaux.

Dans les faits, c'est le ministère de la ville qui est demandeur des actions de l'ÉPARECA, en lien avec les origines et l'objet social de l'établissement. Ce ministère considère, en effet, que l'ÉPARECA est l'un de ses trois opérateurs, avec l'ANRU et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), sur lequel repose l'exécution de la politique de la ville. En outre, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, l'ÉPARECA avait été identifié comme un instrument de la politique de la ville, et les objectifs de rationalisation concernant l'établissement incombaient au ministère en charge de la ville (cf. *infra*).

Si l'ANRU peut constituer un partenaire financier, de plus en plus rare par ailleurs, aucune dotation de l'établissement ne provient du programme 147 « politique de la ville ».

Il est vrai que le principe d'intervention de la politique de la ville est celui de la mobilisation des crédits de droit commun de l'ensemble des administrations de l'État et des collectivités territoriales, par opposition aux crédits spécifiques qui relèvent de l'action particulière menée dans le cadre de la politique de la ville. Il n'en reste pas moins que le ministère en charge de la ville considère l'ÉPARECA comme un de ses instruments, qui aurait pu à ce titre faire l'objet d'un financement spécifique. L'établissement aurait pu, à ce titre, faire l'objet d'un financement spécifique. Néanmoins, la dotation de l'État affectée à l'ÉPARECA dans le cadre du programme 134 est retracée dans le document de politique transversale « ville » annexé chaque année au projet de loi de finances. Il retrace l'effort financier de l'ensemble des administrations de l'État en faveur des quartiers, et le programme 134 y figure avec la dotation annuelle de l'ÉPARECA. Sur ce point, l'information financière est fiable, ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des informations recensées dans ce document souvent incomplet et parfois inexact⁶.

⁵ Les quartiers ANRU ou zones ANRU sont les quartiers prioritaires ciblés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) afin de favoriser les collectivités locales dans leurs projets de rénovation urbaine visant la mixité sociale et l'amélioration des conditions de vie des habitants de ces quartiers.

⁶ Rapport public thématique *La politique de la ville : une décennie de réformes*, Cour des comptes, 17 juillet 2012.

Aujourd'hui, le document formalisant le cadrage de l'établissement par les ministres de tutelle est le contrat d'objectifs et de performance (COP) conclu le 23 décembre 2013 pour la période 2013-2015 qui a succédé aux contrats d'objectifs et de moyens (COM) pour les périodes 2005-2008, puis 2009-2012. Ce contrat définit les objectifs à atteindre, les priorités et principes d'intervention, ainsi que les indicateurs de suivi.

Le premier contrat d'objectifs et de moyens sur la période 2005-2008 n'a pas été signé par l'ensemble des ministres et ne peut donc être considéré officiellement comme valide. En effet, après une manifestation publique en présence de Monsieur Renaud Dutreil, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, sur le site d'Argenteuil en date du 23 novembre 2005, au cours de laquelle le ministre a signé le contrat, ce dernier a fait l'objet d'une transmission successive aux différents ministres signataires. Ce document a reçu, tout d'abord, la signature de Madame Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale auprès du ministre de l'emploi, du travail, de la cohésion sociale et du logement, puis a été transmis à Monsieur Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire. Ce dernier n'ayant pas souhaité signer ce contrat, le recueil des signatures manquantes a été stoppé. En conséquence, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer n'a jamais été sollicité pour apposer sa signature sur le contrat d'objectif 2005-2008.

Ce COM est resté toutefois la référence de pilotage de l'établissement, en l'absence de directives concrètes formulées par les tutelles et après les multiples discussions menées avec ces dernières pour l'établir. Le deuxième contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011 a, pour sa part, été validé par l'ensemble des ministres de tutelle.

Enfin, le COP pour la période 2013-2015, signé le 23 décembre 2013, n'est plus établi qu'entre deux ministères de tutelle : le ministère de l'égalité des territoires et du logement représenté par son ministre et son ministre délégué chargé de la ville et le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme. Ainsi, les ministères du budget et du développement durable ne font plus partie des signataires du COP.

Il convient de signaler que le ministère en charge de la ville est cité en priorité, reflétant l'importance prise par cette tutelle dans l'action de l'ÉPARECA. Le premier chapitre relatif aux orientations stratégiques du projet de COP 2013-2015 est, du reste, sans ambiguïté, car il fait apparaître que l'ÉPARECA est avant tout un instrument au service de la politique de la ville : « 15 années d'interventions au service de la politique de la ville ».

La multiplicité des tutelles, si elle n'est pas pesante au quotidien, favorise une lourdeur des circuits qui a pu générer des dysfonctionnements tels que celui de l'absence de validation du premier contrat d'objectifs et de moyens. En outre, elle peut favoriser une déresponsabilisation des tutelles à des moments clé de l'établissement telle que l'absence de communication du ministère de la ville concernant l'avenir de l'ÉPARECA au moment de la révision générale des politiques publiques.

Parmi les tutelles de l'établissement, seul le ministère du commerce et de l'artisanat finance l'établissement. Ce financement s'inscrit dans le cadre de la politique de la ville qui, d'après la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, mobilise en priorité les crédits de droit commun et « lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre des instruments qui lui sont propres ». Toutefois, l'ÉPARECA est identifié comme un des opérateurs spécifiques du ministère de la ville, au même titre que l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui, elles, sont financées par le programme 147 « politique de la ville ».

Aujourd'hui, le contrat d'objectifs et de performance ne prévoit que deux ministères représentant l'État. Cette simplification est en effet souhaitable car elle permet de mieux identifier les tutelles directement impliquées dans l'action de l'ÉPARECA.

III. LES TROIS PHASES DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT

L'établissement a connu trois phases de développement depuis sa création. Après un démarrage difficile, la situation de l'établissement a connu une phase de développement importante, actuellement en phase de stabilisation.

A. LA PHASE DE CRÉATION ET DE CONSOLIDATION DE LA DOCTRINE DE L'ÉTABLISSEMENT 1997-2005

Les huit premières années d'existence de l'établissement ont été consacrées à sa constitution juridique et matérielle, à la mise en place des instances, à un premier repérage des sites d'intervention et à la conduite de premières opérations, ce qui a permis de consolider l'expertise de l'équipe et d'élaborer une doctrine d'intervention. Compte tenu des délais inhérents à la réhabilitation de tels centres, les premiers dossiers n'ont abouti qu'en 2001.

Les moyens pendant cette période sont restés limités tant du point de vue des effectifs que des ressources financières. En effet, la première dotation de 19,8 M€ n'a été complétée à nouveau qu'en 2003. A compter de cette date, une dotation annuelle comprise entre 2 et 3 M€ a été versée chaque année jusqu'en 2006. S'agissant des effectifs, initialement composés de l'unique directeur général en 1997 et 1998, l'établissement employait 9 personnes en 1999, 11 en 2000, 15 en 2001 et 2002, 18 en 2003 et 20 de 2005 à 2006.

Cette première période de mise au point des principes fondamentaux du modèle d'intervention de l'ÉPARECA a vu la construction d'une dizaine de centres commerciaux, parmi lesquels l'hippodrome à Reims mis en exploitation en 2002 et revendu en 2006, les Quatre Pans à Cognac mis en exploitation en 2003 et revendus en 2012, l'Espace des Nations à Mulhouse mis en exploitation en 2002 et revendu en 2004, Beaulieu à Wattrelos (1^{re} phase) mis en exploitation à la fin de 2004 pour une cession à la fin de 2011 ou encore Chennevières à Saint-Ouen-l'Aumône, mis en exploitation en 2003 et revendu en 2008. L'analyse de la mise en production des projets montre qu'elle a été quasiment nulle en 2004 et 2005.

B. LA PHASE DE DÉVELOPPEMENT 2006-2012

Avec la prise de fonction d'un nouveau directeur général en septembre 2006, un exercice dit « de refondation »⁷ s'est mis en place à partir de 2006, en particulier grâce à de nouveaux moyens financiers et humains décidés dès décembre 2006.

Cet exercice s'est concrétisé par :

- la remise en ordre financière et comptable : structure de gestion, audit externalisé sur les comptes, mise en place de la certification des comptes, mise en place de la comptabilité des engagements, recours à une première démarche d'analyse budgétaire prospective ;

⁷ Le guide des procédures de l'établissement parle ainsi dans son préambule de « refondation de l'établissement depuis 2008 ».

- un travail de clarification des outils à caractère juridique : refonte des conventions liant l'ÉPARECA avec les collectivités, mise au point de l'application des principes de la commande publique, passation de contrats-cadres pour les prestations d'études, refonte des baux, externalisation de l'exploitation ;
- la création d'une cellule d'études stratégiques transversale ;
- l'émergence d'un métier de promoteur au sein de l'établissement par la création de la direction de la production ;
- la création de la fonction ventes, dans une logique de retour au droit commun par remise sur le marché des centres commerciaux par revente ;
- la nouvelle organisation territoriale, depuis Lille, avec deux antennes nouvelles à Paris et Lyon ;
- la recomposition des équipes opérationnelles et un programme de formations en interne ;
- la constitution d'une démarche d'état des lieux en zones urbaines sensibles (ZUS) pour opérer un recensement exhaustif de tous les espaces commerciaux relevant des listes prioritaires de l'ANRU ;
- l'engagement d'une démarche de développement durable par la refonte du modèle économique, sur des bases rénovées, convergeant vers les règles de l'ANRU, pour une efficacité plus grande vis-à-vis des villes, et de l'intégration de paramètres du Grenelle de l'environnement.

Concrètement, cette « refondation » s'est caractérisée par la mise en œuvre de 6 opérations par an à partir de la fin de 2008, soit un rythme double de celui constaté en moyenne depuis 1998. Ce rythme s'est accéléré à partir de 2009, avec un objectif de 10 opérations par an sur 2009-2011. Le bilan de cette période a été de 27 opérations mises en production.

C'est pendant cette période que le premier centre commercial « bâtiment basse consommation » (BBC) de France, Épernay, est mis en chantier.

On peut également citer la construction en 2010 et 2011 du premier pôle entièrement dédié à l'artisanat, Bruay'Co à Bruay-sur-l'Escaut (59). Sur 3 000 m² entièrement modulables, ce pôle vient en complément d'une offre existante mais insuffisante sur le territoire de Valenciennes. Cinq mois après son inauguration, le pôle affichait un taux d'occupation de 100 % et un effectif salarié global en hausse de 19 %. Il accueille aujourd'hui 15 entreprises artisanales qui ont trouvé une offre immobilière adaptée (qualité architecturale, adaptabilité des locaux, localisation et niveau de loyer associés aux avantages fiscaux procurés par le classement en zone franche urbaine).

Cette phase de développement s'est concrétisée par des dotations financières importantes avec des dotations annuelles comprises entre 8 et 10 M€ entre 2007 et 2012. Quant aux effectifs, ils sont passés de 20 personnes en 2006 à 47 personnes, dont 6 contrats en alternance ou aidés. Les établissements secondaires de Paris et de Lyon sont créés à cette période pour être au plus près des partenaires locaux et des commerçants.

C. LA POURSUITE DE LA DYNAMIQUE EN 2013 APRÈS UNE PHASE DE STABILISATION À PARTIR DE 2012

En 2012, les tutelles de l'établissement ont décidé de geler toute nouvelle mise en production et ont demandé au directeur général d'engager une démarche d'élaboration d'un projet d'entreprise et d'un nouveau contrat d'objectifs sur la période 2013-2015.

L'année 2012 a été marquée par la vente de quatre centres commerciaux (Saint-Exupéry à Chenôve, Les Merisiers à Trappes, La Grande Garenne à Angoulême et Beaulieu à Wattrelos) pour un montant de 6 M€, démontrant une mise en œuvre du modèle économique conforme aux attentes.

L'établissement a connu trois phases de développement depuis sa création.

Après un démarrage difficile, la situation de l'établissement a connu une phase de développement importante à partir de 2006, date de la « refondation » de l'établissement. L'année 2012 a été une année d'observation, avec un gel de toute nouvelle mise en production dans l'attente du COP 2013-2015. Ces différents à-coups ne favorisent pas la mise en place d'une stratégie pérenne de l'établissement.

IV. L'ÉPARECA, UN ACTEUR CONFIRMÉ APRÈS UNE PÉRIODE DE DOUTE

Après une période de doute, les évaluations de l'opérateur ont conclu à son utilité.

A. UNE CRÉATION JUSTIFIÉE PAR L'ABSENCE D'ACTEUR PUBLIC APTE À RÉHABILITER LES COMMERCES DE BANLIEUE EN DÉCLIN

Le constat concomitant d'une demande déclinante des clients pour les commerces de proximité et d'une offre insuffisante des commerçants avait conduit à la création de l'ÉPARECA en 1996 dans le cadre du pacte de relance pour la ville. Cette création apparaissait, en outre, justifiée par l'absence d'acteur public apte à réhabiliter les commerces de banlieue, qu'il s'agisse d'investisseurs ou du FISAC.

1. Absence d'opérateur d'aménagement compétent pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations de restructuration des centres commerciaux en difficulté

Une des principales motivations de la création de l'ÉPARECA était cette lacune d'opérateurs d'aménagement. Ce constat reste d'ailleurs, selon l'ÉPARECA, largement d'actualité, ainsi que le démontre le bilan du programme national de rénovation urbaine, resté en deçà des enjeux dans sa composante économique, faute d'opérateurs.

2. Absence d'investisseur public pour restructurer les commerces de banlieue

Les investisseurs publics qui auraient pu réaliser cette mission, la CDC et les collectivités locales, n'étaient, en effet, pas adaptés.

a) La Caisse des dépôts et consignations n'investit pas dans ce type de surfaces commerciales

La CDC a créé le 30 décembre 1999 le Fonds pour le renouvellement urbain (FRU) pour lequel elle a affecté 460 M€ à partir de ses fonds propres. L'avenant à la convention liant l'État et la CDC en date du 7 juin 2000 précise que ce fonds a pour objet la capitalisation d'opérateurs publics pour permettre un portage foncier ou immobilier, la recherche d'un partenariat public-privé dans des sociétés d'investissement immobilier, la mise en place de mécanismes de garantie.

Toutefois, la CDC poursuit des objectifs de rentabilité qui la conduisent à ne financer que des opérations concernant des centres commerciaux d'une superficie comprise entre 1 000 et 3 000 m². En deçà de 1 000 m², l'objectif de rentabilité du capital de 5 % de la CDC est compromis et le plafond de 3 000 m² correspond à la limite à partir de laquelle les investisseurs privés interviennent⁸. Pour lever ce frein, le nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'ÉPARECA prévoit la mise en place d'une société foncière filiale multi-sites entre ÉPARECA et la CDC.

Au regard des fonds alloués à l'ÉPARECA (19,8 M€), le rapport de contrôle du 25 juillet 2002 réalisé par les sénateurs, Messieurs Cazalet et Dolige pose la question de la légitimité de l'ÉPARECA, « petit poucet du commerce de banlieue (...) peu utile face au géant qu'est la Caisse des dépôts dans les zones urbaines sensibles ».

Toutefois, il conclut que la CDC ne peut se substituer à l'ÉPARECA, car « ses exigences de taille et de rentabilité conduiraient à exclure un grand nombre de sites d'opérations de réhabilitation commerciale. Seul un établissement public comme l'ÉPARECA peut accepter d'investir avec une rentabilité aussi faible. ».

b) Une compétence insuffisante des collectivités locales

Les collectivités locales peuvent mener une opération de restructuration, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un mandataire quand elles l'estiment utile, sans devoir respecter de normes d'intervention (superficie plancher). Certaines sociétés d'économie mixte prennent en charge des opérations d'aménagement et de rénovation et parfois de restructuration de centres commerciaux. Toutefois, les sénateurs précédemment cités considéraient que l'investissement commercial et la commercialisation des cellules réhabilitées n'entraient pas totalement dans le champ de compétences naturelles de ces sociétés et concluaient que « dans ce domaine, l'expertise de l'ÉPARECA reste indépassable : lui seul peut coordonner une opération du début à la fin ».

⁸ Cela correspond à une moyenne surface alimentaire de 1 000 m², accompagnée d'une dizaine de boutiques.

3. L'absence de personnalité juridique du FISAC l'empêchait de réaliser des opérations de restructuration

Le FISAC, à partir duquel la dotation de l'ÉPARECA est prélevée depuis 2003, constituait un des instruments de développement local. Il eût été imaginable de doter ce fonds, compétent dans l'animation du tissu commercial urbain et menant des actions dans les centres villes, de nouvelles compétences liées à la réhabilitation des centres commerciaux de banlieue. Toutefois, le rapport de contrôle des sénateurs cités *supra* fait apparaître les raisons pour lesquelles ce choix n'eût pas été souhaitable :

- le FISAC est dénué de personnalité juridique, l'empêchant de réaliser des opérations de restructuration nécessitant des acquisitions et des cessions ;
- le FISAC pratique la subvention et aurait dû se muer en investisseur ;
- les subventions du FISAC sont de faible montant au regard du coût des opérations menées par l'ÉPARECA.

B. UN OUTIL CONFIRMÉ À L'ISSUE DE LA RGPP

1. Une période de doute

Après la lente mise en place de l'ÉPARECA et une période de développement progressive jusqu'en 2006, les réflexions issues de la révision générale des politiques publiques en 2008 ont conduit à se poser la question du rôle de l'ÉPARECA dans les projets de rénovation urbaine et de l'utilité de son maintien.

Les travaux issus de la RGPP montrent que l'ÉPARECA est identifié comme un instrument relevant de la politique de la ville. Parmi les objectifs assignés aux responsables de la politique de la ville figurait le renforcement de leurs dispositifs de pilotage. En particulier, trois mesures décidées en avril 2008 par le conseil de modernisation des politiques publiques visaient à :

- la révision de la mission et du périmètre de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) pour la recentrer sur le secrétariat général du Comité interministériel des villes (CIV)⁹ ;
- la révision des missions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) ;

⁹ La DIV avait été créée par décret du 28 octobre 1998 comme une administration de mission ayant vocation à coordonner et à animer les actions menées en direction des quartiers de la politique de la ville, mais, au fil du temps, elle a été chargée de mettre en œuvre directement les différentes actions et d'exercer la gestion directe de crédits budgétaires dont le montant était croissant. Les crédits gérés par l'entité ministérielle de la ville étaient, en effet, passés de 173 M€ en 1993 à 760 M€ en 2009, hors rénovation urbaine. Avec le décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville, le secrétariat général du CIV remplace la DIV et perd sa compétence de gestion directe au profit d'un recentrage sur une mission spécifique de coordination.

- le réexamen du rôle de l'ÉPARECA dans les projets de rénovation urbaine.

Le bilan des réformes RGPP au ministère du logement et de la ville faisait apparaître, à la date du 3 décembre 2008, un faible état d'avancement de ces réformes. En particulier, les trois mesures liées au pilotage de la politique de la ville, dont le réexamen du rôle de l'ÉPARECA dans les projets de rénovation urbaine, étaient classées en rouge, c'est-à-dire nécessitant des mesures correctrices.

2. La confirmation du rôle d'ÉPARECA

Le bilan d'étape de la RGPP, publié en février 2010, marque une inflexion puisque l'indicateur associé au réexamen du rôle d'ÉPARECA devient orange.

L'ÉPARECA ne semble pas avoir été associé aux démarches d'évaluation de la RGPP et n'a pas été informé des décisions prises dans le cadre de cette démarche. Les seules traces d'information de l'ÉPARECA résident dans la présentation faite à la direction générale le 26 novembre 2009 des conclusions de la mission de réexamen du rôle de l'ÉPARECA menée par l'IGAS et qui confirment son utilité. Cette présentation fait apparaître que « la situation de l'ÉPARECA s'est améliorée de manière significative depuis 2006 » et que « la fusion de l'ÉPARECA et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) envisagée par la RGPP 1 n'apparaît pas pertinente ». Sur ce point, trois arguments ne militent pas pour une fusion des deux opérateurs :

- malgré des zones d'intervention communes entre les deux établissements, le financement de la rénovation des espaces commerciaux par l'ANRU reste marginal. En effet, l'ANRU et l'ÉPARECA interviennent sur les mêmes zones urbaines sensibles dans une logique commune de rénovation de l'espace urbain dégradé. Toutefois, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), piloté par l'ANRU, n'inclut des investissements en faveur des espaces commerciaux qu'à hauteur de 1 % de l'enveloppe globale. Par ailleurs, les subventions de l'ANRU représentaient globalement 10 % du financement des opérations de l'ÉPARECA, avec une tendance à la baisse (confirmée par la suite) ;
- les métiers et modes de fonctionnement de l'ÉPARECA et de l'ANRU sont peu comparables. En effet, l'ANRU pilote le PNRU et n'intervient pas sur la maîtrise d'ouvrage des opérations qu'elle finance, à l'inverse d'ÉPARECA qui est un opérateur-promoteur des opérations de rénovation des espaces commerciaux développant des compétences spécifiques (montage et production d'opérations, promotion et vente) qui ne sont pas requises dans le cadre des activités de l'ANRU ;
- outre son manque de pertinence, la fusion de l'ÉPARECA et de l'ANRU aurait conduit à des gains limités, évalués à 3 ou 4 équivalents temps plein (ETP), et aurait pu en outre démotiver les équipes de l'ÉPARECA, en cours de réorganisation.

La présentation conclut qu' « au vu des efforts consentis par l'établissement, (...) le feu rouge inscrit sur le tableau de bord de la RGPP soit remplacé par un feu vert ».

Les comptes rendus du conseil d'administration de l'ÉPARECA montrent que ce dernier n'a pas été impliqué dans les différentes réflexions de la RGPP et que les conclusions tirées par sa tutelle, le ministère de la ville, ne lui avaient pas été présentées. Cela est reflété par la déclaration du président du conseil d'administration de l'ÉPARECA, le député du Nord, Monsieur Bernard Gérard, réalisée en préliminaire à l'examen des dossiers présentés à la séance du conseil d'administration du 31 mars 2010.

Ainsi, il apparaît que le rôle d'information et d'accompagnement des tutelles, en particulier celle du ministère chargé de la politique de la ville, n'a pas fonctionné. Cela constitue un manquement grave de la tutelle s'agissant d'une information vitale pour le maintien de l'établissement et la situation de ses personnels, tous de droit privé à l'époque. Les suites données à ce classement orange du réexamen du rôle de l'ÉPARECA ne sont pas connues.

En revanche, le rapport d'information réalisé par le sénateur, Monsieur Philippe Dallier sur l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) et la politique de la ville du 1^{er} juin 2010 confirme l'intérêt de l'ÉPARECA. Il mentionne en particulier la « remise en état de marche de l'ÉPARECA » et la « gestion opérationnelle assurée par les opérateurs¹⁰ (dont l'ÉPARECA) dans des conditions globalement satisfaisantes ».

3. Un acteur impliqué dans la politique de la ville

La concertation nationale opérationnelle pour la réforme de la ville réalisée le 11 octobre 2012 à Roubaix a confirmé le rôle d'ÉPARECA au sein de la politique de la ville. L'établissement a, en effet, participé à la concertation et à l'élaboration des préconisations prises en compte à l'occasion du Comité interministériel pour la ville qui s'est réuni le 19 février 2013.

Dans ce cadre, le ministre délégué chargé de la ville, Monsieur François Lamy, a précisé, dans la lettre institutionnelle de décembre 2012 d'ÉPARECA, son souhait de mobilisation de l'ensemble des agences de l'État, et en particulier d'ÉPARECA, dans le cadre de cette réforme de la ville¹¹.

Le CIV a approuvé un plan d'actions tourné vers la révision de la géographie prioritaire de la ville pour identifier les quartiers où les besoins sont les plus criants. La présentation du projet de loi sur la politique de la ville du 2 août 2013 reprend ces préconisations en proposant de concentrer les moyens sur les quartiers les plus en difficulté. 1 200 « quartiers prioritaires de la politique de la ville » seront désormais identifiés sur un critère dorénavant unique : le revenu des habitants. En outre, le projet de loi prévoit une co-construction de la politique de la ville avec les habitants et la mise en place d'un contrat pour la ville et la cohésion urbaine unique. Le cadre de ce dernier est identique et inclut un volet relatif au développement économique qu'ÉPARECA, actif dans ce domaine, avait défendu.

¹⁰ Les opérateurs du programme 147 « politique de la ville » sont au nombre de quatre : ANRU, ACSÉ, ÉPARECA, ÉPIDE. Ce dernier ayant un rôle très spécifique, c'est en réalité sur le trinôme ANRU, ACSÉ et ÉPARECA que repose l'exécution de la politique de la ville.

¹¹ « Je suis (...) sensible à ce que la contribution d'ÉPARECA à la concertation nationale que j'anime vienne enrichir les propositions. Le développement du commerce de proximité, porteur de lien social et de développement économique, est un des leviers pour améliorer concrètement et durablement les conditions de vie des habitants. »

C. QUELQUES ÉCHECS OU SINISTRES ILLUSTRENT L'ACTIVITÉ RISQUÉE DE L'ÉPARECA

L'activité de l'ÉPARECA est particulièrement risquée, compte tenu des zones dans lesquelles il intervient. Deux exemples peuvent être cités : le Chêne pointu à Clichy-sous-Bois et le Carré Saint Dominique à Nîmes.

Dans le premier cas, il s'agit du retrait de l'ÉPARECA au sein d'un projet relatif au quartier du Chêne pointu qui se situe sur l'agglomération de Clichy-sous-Bois et Monfermeil, dans le département de Seine-Saint-Denis. Ce centre inauguré en 1970 a connu des premières difficultés à la fin des années 1980. En juillet 1997, la ville de Clichy missionne la SEM Clichy Monfermeil dans le cadre d'une concession de restructuration urbaine ayant pour objet l'achat du centre, sa restructuration, la recommercialisation des surfaces et sa revente à un investisseur final.

Après le rachat du centre en 1998, un montage de partenariat public-privé est réalisé avec l'ÉPARECA, la CDC et des investisseurs privés, réunis dans une société patrimoniale *ad hoc*. Les travaux de restructuration débutent en octobre 2000 et durent douze mois. Le budget s'élève à 6 M€. La commercialisation se révèle un échec et la société portant le centre commercial, dont la présidence était assurée par le président de l'ÉPARECA, connaît de graves difficultés, liées à la qualité médiocre de la réhabilitation, à des charges d'exploitation lourdes pour des locataires réalisant un chiffre d'affaires insuffisant et à des problèmes de sécurité publique. Après plusieurs études, un projet de reconfiguration du site dont le coût avoisinait 10 M€ est présenté en mars 2007 par l'ÉPARECA. Ce projet ne reçoit pas les financements nécessaires, de la part de la ville et de l'ANRU. Dans le même temps, le centre commercial a été contraint à des aménagements de sécurité en urgence.

Ayant sollicité l'avis de plusieurs avocats sur les risques encourus par lui-même et par l'ÉPARECA du fait de cette situation, le directeur général de l'ÉPARECA finit par saisir le tribunal de commerce de Lille pour faire nommer un administrateur provisoire, lui-même démissionnant de sa présidence.

À compter du 18 décembre 2008, la CDC assure la présidence de la société portant le centre commercial. Parallèlement, elle a repris les parts de l'ÉPARECA pour 1 €. L'ÉPARECA a abandonné sa créance en compte courant pour 696 664 €, avec l'accord de sa tutelle.

Le centre commercial Carré Saint-Dominique construit en 2011 a fait l'objet d'un incendie la même année, de même que le centre de l'Esplanade de l'Europe à Argenteuil.

Pour Argenteuil, les dommages ont été modérés. S'agissant de Nîmes en revanche, une quote-part des immobilisations détruites a été sortie du bilan en fonction de la surface sinistrée, dont l'exactitude a été contrôlée par le commissaire aux comptes au regard des procès-verbaux d'huissiers et experts. Les sorties d'immobilisations s'élèvent à 3 172 089 € et la valeur nette comptable correspondante est de 2 785 356 €. Il est intéressant de constater que le remboursement de l'assurance perçu par l'ÉPARECA au 31 décembre 2011 était de 80 000 € alors que l'estimation de l'indemnité à percevoir était de 1 M€.

Depuis lors, le montant réclamé à l'assureur AXA est de 1,2 M€. 454 000 € ont été remboursés en 2012. Le dossier est au contentieux et, dans l'attente, l'assureur a exigé de mettre fin à tous ses contrats d'assurance sur les centres commerciaux de l'ÉPARECA.

La création de l'ÉPARECA s'explique à la fois par l'absence d'investisseur public pour restructurer les commerces de banlieue, qu'il s'agisse de la Caisse des dépôts et consignations ou des collectivités locales, et par l'absence de personnalité juridique du FISAC, qui n'a pas non plus vocation à gérer des projets.

Après la lente mise en place de l'ÉPARECA et une période de développement progressive jusqu'en 2006, les réflexions issues de la révision générale des politiques publiques en 2008 ont conduit à poser la question du rôle de l'ÉPARECA dans les projets de rénovation urbaine et de l'utilité de son maintien.

Après une période de doute, les différentes évaluations de l'opérateur ont conclu à son utilité.

L'échec de Clichy-sous-Bois ou les incertitudes pesant sur Nîmes montrent à quel point l'activité de l'ÉPARECA est risquée et expliquent les difficultés à attirer les promoteurs privés dans ces zones prioritaires de la ville.

PARTIE II : LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

L'ÉPARECA applique l'instruction codificatrice n° 02-039-M95 du 30 avril 2002 relative à « la réglementation budgétaire, financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial ».

Le conseil d'administration a approuvé les états financiers conformément au décret de 1997. Depuis la délibération du compte financier 2010 et sur demande du contrôleur général économique et financier, la délibération votée par le conseil d'administration prévoit, en plus, un item sur l'affectation du résultat¹².

I. LA QUALITÉ DES COMPTES ET LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

1. L'audit externe des comptes de l'ÉPARECA

À son arrivée à la tête de l'établissement en 2006, Monsieur Mius a souhaité faire un audit complet de l'établissement. Cet audit, réalisé en trois phases et confié au cabinet Ernst and Young après appel d'offres, devait lui permettre d'avoir une connaissance exhaustive de son système comptable et financier, d'apprécier les risques juridiques et la situation financière de l'établissement, afin notamment d'évaluer sur des bases fiables l'effort de l'État en matière de dotations.

La première phase de cet audit, dont les conclusions ont été rendues en 2008, concernait plus spécifiquement la vérification de la régularité des comptes des exercices comptables de 1998 à 2006.

Il a fait apparaître de nombreuses erreurs comptables, liées à l'application d'une comptabilité de caisse par l'établissement. Les principales recommandations émises par le cabinet, outre la correction de certaines erreurs d'imputation comptable et de rattachement à l'exercice, sont relatives à la mise en place d'une comptabilité d'engagement.

En outre, il a abouti à la mise en place d'un nouveau schéma comptable relatif aux opérations immobilières de l'ÉPARECA. La comptabilisation de ces dernières se fait en fonction de l'avancement des projets. Tant que le centre commercial est en phase de production, la comptabilisation se fait en production stockée et les subventions correspondantes sont exclues des produits. Lorsque le centre commercial passe en phase d'exploitation, il est immobilisé jusqu'à sa vente et les subventions d'investissement sont rapportées au résultat. Les propositions de réajustement du cabinet présentées se sont élevées à plus de 21 M€.

Toutes les écritures de réajustement proposées par le cabinet ont été réalisées à partir de l'exercice 2008 jusqu'à l'exercice 2011.

¹² Ce dernier est systématiquement viré au bilan par un report à nouveau.

Toutefois, on peut d'ores et déjà constater que la pratique d'une comptabilité de caisse par l'établissement jusqu'à l'exercice 2006 ainsi que la méconnaissance de certaines règles comptables applicables¹³ ne permet pas d'avoir une assurance raisonnable sur les principes d'image fidèle, de régularité, de sincérité et de prudence sur les comptes de l'ÉPARECA jusqu'à l'exercice 2006 au regard des principes de la comptabilité générale applicables à l'établissement, ainsi que le rappelle l'instruction codificatrice M 95 du 1^{er} août 2001.

En effet, conformément aux dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 47-2051 du 22 octobre 1947, les établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial sont tenus d'appliquer le plan comptable général.

Selon les dispositions combinées du décret ci-dessus et de l'article 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012¹⁴ relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « les règles de comptabilité générale applicables aux personnes morales mentionnées à l'article 1^{er} ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces personnes morales » (exemples : opérations des régies de recettes et d'avances).

L'instruction M 95 prévoit que, conformément aux dispositions de l'article 216 du décret du 29 décembre 1962, « l'agent comptable tient la comptabilité générale dans les conditions définies par le plan comptable de l'établissement approuvé par arrêté du ministre des Finances pris après avis du Conseil national de la comptabilité. » Ainsi, « le plan comptable de chaque établissement est établi par le directeur et par l'agent comptable. Il est soumis à l'approbation du ministre chargé des finances ».

Dans le cas présent, il apparaît que le plan comptable de l'établissement, qui correspond au plan comptable prévu par l'instruction codificatrice M95, n'a pas été soumis à l'approbation du ministre chargé des finances.

¹³ Comptabilisation des subventions en capitaux propres, conformément à l'article 13 du décret du 29 novembre 1983 pris en application de la loi du 30 avril 1983 ; dépréciation des actifs, conformément au règlement CRC 99-03 qui prévoit que les actifs sont à déprécier lorsque leur valeur actuelle devient inférieure à leur valeur comptable, et une provision pour risques devra être constatée en cas d'identification d'une perte prévisionnelle ; évaluation des titres de participation à leur valeur d'utilité représentant ce que l'entité accepterait de décaisser pour obtenir cette participation si elle avait à l'acquérir, conformément à l'article 332-3 du plan comptable général ; comptabilisation des opérations gérées par l'ÉPARECA en immobilisations, conformément au règlement CRC 2004-06 qui précise qu'une immobilisation corporelle est un actif physique détenu soit pour être utilisé dans la production de bien ou de service, soit pour être loué à des tiers, soit à des fins de gestion interne, et dont l'entité s'attend à ce qu'il soit utilisé au-delà de l'exercice en cours.

¹⁴ Cet article reprenant les dispositions de l'article 52 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, « la nomenclature des comptes [des établissements publics] est conforme au plan comptable général, sauf dérogations justifiées par le caractère particulier des opérations à retracer ».

2. Le processus de certification des comptes de l'ÉPARECA depuis 2007

Dans le cadre de la refondation de l'établissement, un appel d'offres a été réalisé afin de réaliser la certification des comptes de l'ÉPARECA à compter de l'exercice 2007. Madame Marie-Claude Mignon, commissaire aux comptes membre de la compagnie régionale de Douai, a vérifié les comptes pour les exercices 2007 à 2012.

Des réserves ont été émises jusqu'à l'exercice 2010, à partir duquel des certifications ont été émises sans réserves jusqu'à l'exercice 2012. Au fur et à mesure des exercices comptables, le commissaire aux comptes a, en effet, constaté une amélioration de la qualité des comptes.

3. Le contrôle du comptable public

Le comptable public de l'établissement effectue un contrôle exhaustif des recettes et dépenses de l'établissement.

Compte tenu de ce contrôle exhaustif et de l'existence d'une certification des comptes, il n'existe pas de structure de contrôle interne comptable et financier, ce que peut justifier la petite taille de l'établissement.

Toutefois, le taux d'erreurs financières, certes faible mais en augmentation, relevé par le comptable public, le nombre d'actes à vérifier par ce dernier en forte augmentation, ainsi que les erreurs persistantes relevées par le commissaire aux comptes milite pour la mise en place d'un dispositif formalisé et intégré de contrôle interne comptable et financier, en lien avec une analyse globale de maîtrise des risques de l'établissement.

4. La présentation des états financiers

La présentation du budget de l'établissement respecte les principes énoncés dans les circulaires annuelles élaborées conjointement par la direction du budget et la direction générale des finances publiques et relatives au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux.

Les notes de présentation établies par le directeur de l'établissement qui accompagnent les budgets prévisionnels de l'ÉPARECA explicitent les choix budgétaires au regard du contexte, des missions, du programme d'activités et de la gestion de l'organisme, afin d'éclairer les membres du conseil d'administration sur les raisons et les conséquences des décisions soumises à leur approbation. Elles s'attachent, en particulier, à analyser les équilibres généraux et à justifier les demandes au regard de l'activité de l'organisme et retracent les évolutions les plus significatives entre le budget primitif de l'année (n-1) et le budget proposé pour l'année (n).

Conformément à la réglementation applicable, le conseil d'administration a voté sur les résultats prévisionnels et sur le plafond de chacune des enveloppes relatives au personnel, au fonctionnement et à l'investissement, sur le plafond limitatif d'emplois ainsi que sur la variation du fonds de roulement. En outre, les plans de trésorerie prévisionnels figurent en annexe aux budgets prévisionnels présentés au conseil d'administration.

Les circulaires annuelles du ministère de l'économie et des finances relatives au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État rappellent que les états financiers annuels « doivent être accompagnés d'un rapport du comptable sur le fonctionnement de l'organisme faisant état des ratios significatifs, notamment les soldes intermédiaires de gestion, retraçant l'évolution de l'activité de l'établissement par rapport aux deux exercices précédents ». Au-delà de ce document établi et présenté par l'agent comptable¹⁵, le compte financier est accompagné d'un rapport de gestion rédigé par l'ordonnateur, commentant et élargissant les données figurant dans le compte financier.

Cela n'a pas toujours été le cas à l'ÉPARECA où un rapport commun a été établi par l'ordonnateur et le comptable pour les exercices 2009 et 2010.

Nonobstant cette lacune, les dossiers présentés au conseil d'administration pour l'approbation des états comptables et financiers comprennent l'ensemble des autres documents prévus par les instructions et normes comptables¹⁶.

Si les rapports, notamment de l'ordonnateur, depuis 2010, décrivent de manière exhaustive les mouvements de crédits significatifs et les replacent dans le contexte des missions de l'établissement, on peut toutefois déplorer que le développement spécifique sur les dépenses d'investissement ne soit pas suffisamment étoffé, expliquant notamment « les orientations de l'établissement et le coût total de chaque opération », à l'instar de ce qui est préconisé dans les circulaires annuelles précitées.

Ces dernières précisent également que « le conseil d'administration arrête le compte financier, après avoir entendu l'agent comptable, avant l'expiration du quatrième mois suivant la clôture de l'exercice ».

Là encore, cela n'a pas toujours été la pratique, puisque la présentation des comptes a été souvent réalisée par les directeurs administratifs et financiers jusqu'à l'exercice 2010, le comptable n'ayant pas toujours été présent aux séances d'approbation des comptes. Les procès-verbaux des conseils d'administration n'ont ainsi pas relevé la présence du comptable public lors des séances d'approbation des comptes des 23 mai 2002, 28 avril 2004, 4 avril 2006, 25 avril 2007, 10 juin 2009. Lors de la séance du 31 mars 2010 d'approbation des comptes de l'exercice 2009, ces derniers ont été présentés par le directeur financier de l'établissement avec un commentaire du commissaire aux comptes. Monsieur Pierre Brunhes, sous-directeur du commerce, de l'artisanat et des professions libérales à la DGCIS, s'est alors étonné de l'absence de présentation des comptes par le comptable public.

Lors de la séance suivante d'approbation des comptes de l'exercice 2010, le 30 mars 2011, le comptable public et l'ordonnateur ont présenté successivement leur rapport conformément à la réglementation applicable. Cela n'a à nouveau pas été le cas lors de la séance d'approbation des comptes de l'exercice 2011, le 23 mai 2012. Seul le directeur administratif et financier de l'établissement a présenté les états financiers de l'établissement. Le comptable public n'était pas présent et n'a pas présenté son rapport dont le contenu n'était par ailleurs pas en adéquation avec la réglementation puisqu'il n'était pas question « des ratios significatifs, notamment les soldes intermédiaires de gestion, retraçant l'évolution de l'activité de l'établissement par rapport aux deux exercices précédents », mais de l'activité du comptable en termes d'actes comptables pris en charge par ce dernier et de taux de rejets. Si ce dernier point est intéressant et pourrait utilement étayer l'analyse des risques à mettre en place dans le cadre d'une démarche de contrôle interne comptable et financier, il n'en reste pas moins que les ratios financiers significatifs n'y figuraient pas, notamment au regard de l'exercice précédent.

¹⁵ Instruction n° 99-084-M91 du 4 août 1999, modifiée par l'instruction codificatrice n°02-039-M95 du 30 avril 2002 pour les ÉPIC.

¹⁶ Notamment, compte de résultat, bilan, annexe, balance générale des comptes à la clôture de l'exercice, tableaux budgétaires et annexes budgétaires de l'année présentant le budget exécuté.

Pour l'exercice 2012, le rapport du comptable public, outre l'état d'activité de l'agence comptable et des taux d'erreurs, réalise un focus intéressant sur certains comptes mais cela reste incomplet au regard de la réglementation applicable.

Enfin, les comptes financiers ont été adressés, après approbation du conseil d'administration, et co-signature du comptable public, de l'ordonnateur et du président du conseil d'administration, à la Cour. En revanche, le délai réglementaire d'envoi à la Cour dans les quatre mois qui suivent la clôture de l'exercice n'a pas été respecté (article 221 du RGCP) pour les exercices 2001, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008 et 2011.

Pourtant, l'ensemble des comptes a été arrêté par le conseil d'administration avant le 30 avril de l'année suivant la clôture de l'exercice. Les délais de transmission à la Cour sont compris entre un et trois mois à partir de la date d'arrêté des comptes et ont pu atteindre 14 mois s'agissant du compte 2007.

La transmission des états financiers de l'exercice 2007 (6 août 2009) présente, en effet, l'originalité d'être postérieure à celle des états financiers de l'exercice 2008 (30 juin 2009). Un courrier avait été adressé le 16 juillet 2009 par l'avocat général de la Cour au directeur général de l'ÉPARECA qui a transmis en retour un courrier d'excuses en date du 28 juillet 2009 avec les états financiers réclamés. S'agissant de l'exercice 2011, le retard s'explique par l'absence de séances de conseil d'administration entre le 14 décembre 2011 et le 23 mai 2012, à la suite du départ précipité du directeur général de l'établissement.

Tableau n°1 : Respect des délais de production du compte financier et documents associés par l'ÉPARECA pour les exercices 2001 à 2012

Exercice	Adoption par le CA	Date de dépôt du compte à la Cour	Date de production du compte (1)
2001	4 avril 2002	18 juin 2002	18 juin 2002
2002	2 avril 2003	5 mars 2003	5 mars 2003
2003	24 mars 2004	27 mai 2004	27 mai 2004
2004	17 mars 2005	27 avril 2005	27 avril 2005
2005	4 avril 2006	9 mai 2006	9 mai 2006
2006	27 mars 2007	18 juin 2007	18 juin 2007
2007	24 avril 2008	6 août 2009	6 août 2009
2008	29 avril 2009	30 juin 2009	30 juin 2009
2009	9 mars 2010	22 avril 2010	22 avril 2010
2010	15 mars 2011	27 avril 2011	27 avril 2011
2011	26 mars 2012	26 juin 2012	26 juin 2012
2012	13 mars 2013	25 avril 2013	25 avril 2013

(1) La date de production du compte peut être différente de celle de l'envoi du compte si le greffe central de la Cour constate l'absence de documents requis et qu'un nouvel envoi est nécessaire.

Source : Cour des comptes

L'article 5 du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié par le décret du 9 mai 2005 portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'État prévoit que le contrôle économique et financier de l'État est exercé, sous l'autorité du ministre chargé de l'économie, par des missions de contrôle. Ce même article prévoit que ce contrôle est un « contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent. Il a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État. ».

Le contrôle financier de l'État a été exercé par trois contrôleurs successifs pendant la période sous revue : Monsieur Claude Philippe Coumau de 2000 au 29 juin 2004, Monsieur Hugues Sanviti jusqu'à la fin de décembre 2004 et Monsieur Hervé Thouroude, contrôleur général économique et financier de l'établissement depuis 2005. Ce dernier assiste très régulièrement aux conseils d'administration de l'établissement.

L'article 9 du décret précité précise que « des modalités spécifiques d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sont fixées en tant que de besoin (...) par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget pris après information du ministre intéressé. L'arrêté fixant ces modalités peut prévoir que le contrôle est exercé sous forme d'audits périodiques. ».

L'arrêté du 20 mars 2009 précise les conditions dans lesquelles s'exerce ce contrôle. En particulier, « sont soumis à l'avis préalable du contrôleur, selon des modalités et des seuils qu'il fixe après consultation du directeur général :

- les mesures générales concernant le personnel et les mesures annuelles concourant à l'évolution de la masse salariale ;
- les emprunts et autorisations de découvert ;
- les contrats et décisions ayant une incidence sur la situation financière de l'établissement ;
- les procédures internes relatives aux achats ».

La note du 1^{er} avril 2009 adressée par le contrôleur financier au directeur général de l'ÉPARECA précise les seuils de contrôle :

« - visa obligatoire de tous les actes d'engagement d'un marché de travaux d'un montant supérieur au seuil prévu par l'article 7 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 de 5 150 000 € HT ;

- visa obligatoire de tous les actes d'engagement d'un marché de services ou de fournitures d'un montant supérieur au seuil prévu par l'article 7 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 de 206 000 € HT ;

- visa obligatoire pour toute décision de passation d'un marché de travaux d'un montant compris entre 206 000 € et 5 150 000 € selon une procédure autre que l'appel d'offres ».

Si l'ensemble des marchés fait l'objet d'un compte rendu chaque trimestre, ce qui peut permettre un contrôle *a posteriori* par le contrôleur financier, cette supervision financière apparaît faible au regard des enjeux financiers de l'établissement, notamment au regard des marchés de travaux et de services. En effet, la réhabilitation d'un centre commercial ne fait pas l'objet d'un marché unique avec plusieurs tranches mais nécessite la passation de plusieurs marchés dont les montants individuels sont très largement inférieurs 5 150 000 € HT. Sur la durée de vie de l'établissement, aucun marché de travaux n'a fait l'objet d'un visa préalable du contrôleur économique et financier. Un seuil de visa préalable systématique des marchés relatifs aux dépenses de marché de travaux dépassant 500 000 € HT semblerait plus adapté aux risques financiers de l'établissement.

S'agissant des marchés de fonctionnement, ceux dont le seuil dépasse 206 000 € HT ne sont pas nombreux. La direction financière de l'ÉPARECA a néanmoins soumis au visa préalable du contrôleur financier un certain nombre d'actes n'entrant pas précisément dans le cadre de l'arrêté (montant inférieur au seuil de visa préalable).

Au regard de l'ensemble de ces éléments et de la volonté affichée de la direction de l'établissement pour maîtriser ces risques, la modification de l'arrêté précité apparaît souhaitable, avec la possibilité de prévoir un contrôle sous la forme d'audits périodiques.

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique assujettit dorénavant les établissements publics industriels et commerciaux, et donc l'EPARECA, au contrôle budgétaire. Le contrôleur financier estime que l'arrêté qui fixera les modalités de ce contrôle pourra être l'occasion de les réexaminer, et notamment de simplifier et d'unifier les seuils de visa ou d'avis, indépendamment de la procédure suivie.

L'EPARECA est doté d'un comptable public en adjonction de service qui est présent au sein de l'établissement une demi-journée par semaine et qui réalise un contrôle exhaustif des dépenses et des recettes.

Lors de la création de l'établissement, cette présence suffisait, compte tenu d'une organisation dont les effectifs étaient modestes et l'activité modérée. Aujourd'hui, l'accroissement de l'activité de l'EPARECA génère une situation tendue qui nécessite le transfert de certaines tâches matérielles à la charge de l'agent comptable vers le service comptabilité de l'ordonnateur.

Afin de respecter le principe de séparation des fonctions de comptable et d'ordonnateur, il apparaît souhaitable que l'organisation comptable soit aménagée, soit en renforçant le temps de présence du comptable public, soit en mettant en place un contrôle hiérarchisé de la dépense. En tout état de cause et malgré la mise en place bénéfique de la certification des comptes de l'établissement depuis 2007, il apparaît indispensable de bâtir un dispositif de contrôle interne comptable et financier *ad hoc* formalisé, compte tenu de la persistance des erreurs relevées en interne par l'agent comptable et en externe dans les mémos de synthèse du commissaire aux comptes, en lien avec une activité croissante de l'établissement. Ce dispositif intégré dans les procédures de l'établissement et ne nécessitant pas de structure *ad hoc*, compte tenu de la petite taille de l'établissement, doit être partagé par l'ensemble des acteurs financiers (ordonnateur, comptable, contrôleur financier et commissaire aux comptes).

Les modalités du contrôle financier semblent insuffisantes au regard des enjeux financiers de l'établissement. Il semblerait opportun de les faire évoluer afin de les adapter aux risques financiers et économiques de l'établissement (seuil de visa préalable moins élevé pour les marchés d'investissement, audits périodiques). Le contrôleur financier estime en ce sens que l'arrêté qui fixera les modalités de contrôle budgétaire, qui s'impose dorénavant à l'EPARECA avec le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, sera l'occasion de réexaminer et, notamment, de simplifier et d'unifier les seuils de visa ou d'avis, indépendamment de la procédure suivie. Cette évolution permettrait, en outre, de s'inscrire dans la mise en œuvre d'une démarche globale et cohérente de contrôle interne fondée sur une analyse des risques et un référentiel de contrôle interne partagés par l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de la dépense de l'EPARECA (directeur général, directeur administratif et financier, comptable public, contrôleur général économique et financier et commissaire aux comptes).

Le rapport du comptable doit être complété par une analyse de ratios significatifs, en lien avec les problématiques de l'établissement, ainsi qu'une revue analytique des principaux points comptables et l'activité du comptable (recouvrement des créances, par exemple). En outre, il est souhaitable que le comptable public présente les états financiers devant l'assemblée du conseil d'administration à l'occasion de l'approbation des comptes, ce qui n'a pas toujours été le cas. Ces irrégularités formelles reflètent la difficulté de bien séparer les fonctions d'ordonnateur et de comptable au sein de l'établissement.

Enfin, il conviendra de s'assurer à l'avenir que le délai de transmission des états financiers à la Cour ne dépasse pas deux mois suivant l'arrêt du compte financier par le conseil d'administration, ainsi que le prévoient les nouvelles dispositions de l'article 214 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, applicable à compter de l'exercice comptable 2013.

II. LES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIÈRE

Compte tenu de l'absence de comptabilité d'engagement avant 2007, des réserves liées aux comptes financiers de l'exercice 2007 et dans un souci de cohérence d'analyse, les commentaires ci-après concernent principalement les exercices 2008 à 2012.

La gestion budgétaire et comptable de l'ÉPARECA reflète les caractéristiques de cet établissement hybride :

- des états comptables similaires aux organismes de droit privé ;
- un cadre budgétaire propre aux organismes de droit public.

A. LE COMPTE DE RÉSULTAT

L'évolution des charges et produits du compte de résultat de l'établissement et les pertes ou bénéfices en résultant est la suivante entre 2001 et 2012.

Tableau n°2 : **Évolution des charges et des produits entre 2001 et 2012**

Rubriques (K€)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produits	1 508	4 885	3 779	3 139	9 966	10 777	7 166	10 056	12 022	19 996	24 337	31 113
Charges	3 320	4 884,9	5 453	5 087	8 318	10 877	16 120	15 070	16 199	24 639	31 452	35 605
Résultats de l'exercice	- 1 812	0,1	- 1 674	- 1 948	1 648	- 100	- 8 954	- 5 014	-4 177	- 4 643	- 7 116	- 4 492

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

1. Les produits

Les produits de l'établissement n'ont cessé d'augmenter depuis 1998, en lien avec l'accroissement de l'activité. Cet accroissement est particulièrement significatif depuis 2006 avec la désignation d'un nouveau directeur de l'établissement ayant pour mission de développer l'opérateur.

Tableau n°3 : **Évolution des produits entre 2001 et 2012**

Rubriques (K€)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006/2001
Prestations de service	13	29	58	60	283	239	+ 1 738%
Production stockée et vendue	686	4 437	2 711	2 219	5 180	6 934	+ 911%
Subventions d'exploitation	0	0	50	82	195	66	-
Reprise sur amortissement	1	1	11	89	27	104	+ 10300%
Autres produits de gestion courante (loyers)	19	91	318	498	612	800	+ 4 110%
Total produits exploitation	719	4 558	3 148	2 948	6 297	8 143	+ 1 032%
Produits financiers et autres produits encaissables	790	320	336	107	3 669	2 634	+ 233%
Cessions d'actifs	0	7	295	84	0	0	-
Subventions d'investissement	0	0	0	0	0	0	-
Total produits exceptionnels et financiers	789	327	631	191	3 669	2 634	+ 234%
Total produits	1 508	4 885	3 779	3 139	9 966	10 777	+ 615%
Résultat de l'exercice (perte)	(1 812)	0,1	(1 674)	(1 948)	1 648	(100)	-
Total général	3 320	4 885	5 453	5 087	9 966	10 877	+ 228%

Rubriques (K€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007	2012/2001
Prestations de service	595	224	85	168	51	164	- 72%	+ 1 162%
Production stockée et immobilisée	2 680	6 512	4 913	14 605	17 475	14 217	+ 430%	+ 1 972%
Subventions d'exploitation	278	318	308	147	167	110	- 60%	-
Reprise sur amortissement	26	293	1 098	193	647	1 485	+ 5611%	+148 400%
Autres produits de gestion courante (loyers)	1 415	1 484	1 952	2 135	2 605	2 243	+ 59%	+ 11 705%
Total produits exploitation	4 994	8 831	8 356	17 248	20 944	18 219	+ 265%	+ 2 434%
Produits financiers et autres produits encaissables (dont produits exceptionnels)	776	118	168	410	276	260	- 66%	- 67%
Cessions d'actifs	851	655	3 021	833	482	6 964	+ 718%	-
Subventions d'investissement	545	452	478	1 505	2 631	5 670	+ 940%	-
Total produits exceptionnels et financiers	2 172	1 225	3 667	2 748	3 391	12 894	+ 494%	+ 1 534%
Total produits	7 166	10 056	12 023	19 996	24 337	31 113	+ 334%	+ 1 963%
Résultat de l'exercice (perte)	(8 954)	(5 014)	(4 177)	(4 644)	(7 116)	(4 492)	-	-
Total général	16 120	15 070	16 199	24 640	31 452	35 604	+ 136%	+ 972%

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

a) Les produits d'exploitation

Ils comprennent essentiellement la production stockée et immobilisée, les loyers perçus des centres commerciaux mis en exploitation par l'ÉPARECA, ainsi que les subventions d'exploitation. Toutefois, les reprises sur amortissement sont en forte augmentation et deviennent le troisième poste le plus important des produits d'exploitation.

La production stockée et immobilisée a été multipliée par cinq entre 2007 et 2012 et a plus que doublé entre 2007 et 2008, passant de 2 680 000 € à 6 512 000 €. Elle représente en 2012 près de 80 % des produits d'exploitation alors qu'elle n'en représentait que 54 % en 2007. Cette proportion est relativement stable depuis 2008 puisqu'elle représentait lors de cet exercice 74 %. Toutefois, pour l'exercice 2012, on constate un ralentissement de cette dernière puisqu'elle diminue de près de 14 %, en lien avec la baisse du niveau des dépenses opérationnelles pour l'exercice 2012, conformément à la demande des tutelles de ne pas réaliser de nouvelles productions en 2012 dans l'attente du nouveau COP 2013-2015.

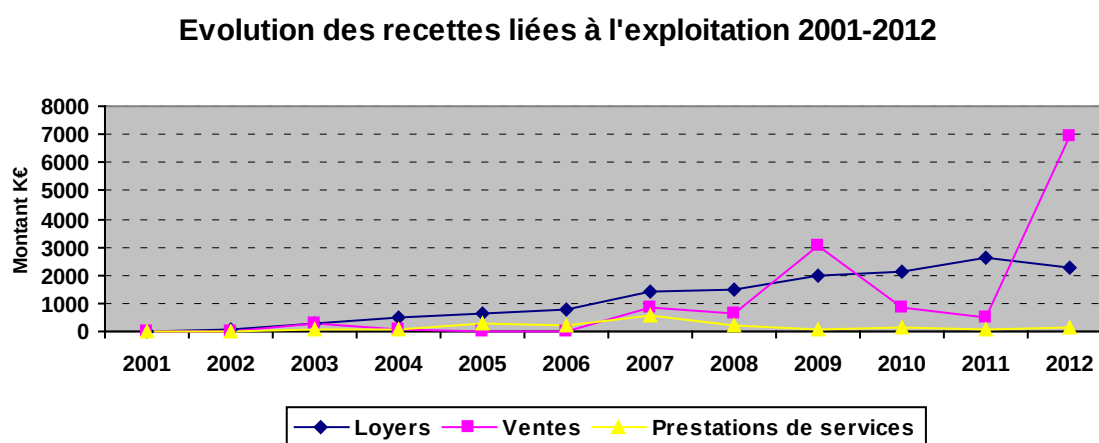
Les loyers perçus par l'établissement sont en augmentation régulière depuis 2007 (+ 59 %) et ont sensiblement augmenté entre 2006 et 2007, passant de 800 000 € à 1 415 000 €. Ils représentent 12,5 % des produits d'exploitation en 2012. Cette proportion est en baisse depuis les exercices 2007 à 2009 (ils en représentaient alors environ 25 %).

Les produits locatifs sont en diminution de 14% entre 2011 et 2012, compte tenu d'une baisse de 267 000 € résultant des difficultés sur les centres de Nîmes et Chambéry.

Les prestations de service sont en diminution, passant ainsi de 283 000 € en 2005 à 167 000 € en 2012, et ne représentent plus que 1 % des produits d'exploitation en 2012.

Parmi les recettes d'exploitation, on peut distinguer celles qui génèrent des flux financiers directement en lien avec l'exploitation.

Tableau n°4 : **Évolution des recettes décaissables liées à l'exploitation**



Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

Les autres recettes concernent essentiellement des écritures d'opérations internes qu'il s'agisse de la production stockée et immobilisée ou des reprises sur provisions.

b) Les produits financiers et exceptionnels

Les produits financiers ont fortement évolué au cours des exercices mais restent globalement peu significatifs au sein de l'établissement, à l'exception de l'exercice 2009.

Tableau n°5 : **Produits financiers**

Rubriques (K€)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produits financiers	709	226	335	105	51	397	512	16	1 003	58	125	10

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

Il n'en est pas de même pour les produits exceptionnels, en forte augmentation notamment depuis 2008, en lien avec les produits de cession et les subventions d'investissement de l'établissement.

Tableau n°6 : **Produits exceptionnels**

Rubriques (K€)	2008	2009	2010	2011	2012
Produits exceptionnels sur opérations de gestion et autres produits sur opérations en capital	102	82	353	131	250
Produits des cessions d'éléments d'actif	655	697	832	482	6 964
Quote-part des subventions d'investissement virée au résultat	452	478	1 505	2 631	5 869
Total	1 209	3 580	2 690	3 267	12 884

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

La situation de l'exercice 2012 est exceptionnelle puisque les produits de cession ont représenté près de 7 M€, alors qu'ils n'en représentaient que 655 000 € en 2008. Le montant de ce poste est par nature irrégulier et dépend des ventes des centres commerciaux. En 2009, un montant important de cession avait été constaté avec plus de 3 M€. Toutefois, le niveau reste singulier en 2012, en étant plus de cinq fois supérieur à la moyenne des exercices 2008-2011.

Avant 2007, aucune quote-part des subventions d'investissement n'était portée au compte de résultat en fonction de l'avancement des projets subventionnés. Ce poste a été multiplié par treize entre 2008 et 2012.

Tableau n°7 : **Évolution des quotes-parts de subventions d'investissement versées au compte de résultat**

Rubriques (en €)	2008	2009	2010	2011	2012
Régions	107	89	413	242	1 360
Départements	0	0	0	7	14
Communautés d'agglomération ou de communes	19	50	71	406	353
Ville	54	38	149	181	576
Total collectivités publiques	180	177	633	836	2 303
Total ANRU	139	214	751	1 350	2 327
Total FEDER	4	46	69	392	481
Total État	124	38	49	50	555
Autres	5	3	3	3	3
Total	452	478	1 505	2 631	5 669

Source : Cour des comptes à partir des états financiers d'ÉPARECA

Le dispositif de calcul de quote-part n'est pas totalement automatisé car il est effectué par un fichier-type EXCEL pour chacune des opérations. Le montant de l'amortissement de la subvention est effectué au même rythme que celui du bien.

Les documents justifiant l'attribution des différentes subventions d'investissement ont été fournis par l'ÉPARECA (320 documents). Un sondage réalisé sur 30 % de ces documents (100 pièces) n'a pas fait apparaître d'anomalie.

2. Les charges

Tableau n°8 : Évolution des charges entre 2001 et 2012

Rubriques (en K€)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001/2006
Consommations de l'exercice en provenance de tiers	2 486	3 756	3 787	3 506	6 539	8 444	+ 240 %
Impôts et taxes	31	82	187	158	259	445	+ 1 335 %
Charges de personnel	422	521	619	679	759	825	+ 95 %
Autres charges de personnel	301	378	455	571	640	751	+ 150 %
Dotations aux amortissements et provisions	80	32	39	38	42	105	+ 31 %
Autres charges	0	0	0	0	12	0	-
Total exploitation	3 320	4 769	5 087	4 952	8 251	10 570	+ 218 %
Charges financières	0	9	24	35	29	82	-
Charges exceptionnelles	0	0	316	87	38	226	-
Dotations aux amortissements et provisions charges exceptionnelles	0	4	23	18	19	19	-
Impôts sur les bénéfices	0	0	3	(5)	(19)	(20)	-
Total charges	3 320	4 781	5 453	5 087	8 318	10 877	+ 228 %
Résultat de l'exercice	(1 812)	103	(1 674)	(1 948)	1 648	(100)	-
Total général	3 320	4 885	5 453	5 087	9 966	10 877	+ 228 %

Rubriques (en K€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007/2008	2001/2012
Consommations de l'exercice en provenance de tiers	5 316	9 072	7 845	17 266	20 524	17 014	+220%	+584 %
Impôts et taxes	293	352	456	401	494	601	+105%	+1 839 %
Rémunérations du personnel	1 499	1 712	1 902	2 220	2 092	2 282	+52%	+441 %
Charges sociales de personnel	718	829	934	1 088	1 068	1 146	+60%	+281 %
Dotations aux amortissements et provisions	2 008	1 122	1 371	1 791	3 739	3 530	+76%	+4 313 %
Autres charges	13	4	46	15	1	70	+ 438%	-
Total exploitation	9 847	13 091	12 554	22 781	27 918	24 643	+ 150%	+ 642 %
Charges financières	64	816	225	79	94	328	+ 413%	-
Charges exceptionnelles	6 224	1 196	3 400	1 760	3 422	10 617	+ 71%	-
Dotations aux amortissements et provisions charges exceptionnelles	13	18	18	18	18	18	+ 38%	-
Impôts sur les bénéfices	(28)	(50)	-	-	-	(3)	-	-
Total charges	16 120	15 070	16 199	24 639	31 452	35 604	+121%	+972 %
Résultat de l'exercice (bénéfice)	(8 954)	(5 014)	(4 177)	(4 644)	(7 116)	(4 492)		-
Total général	16 120	15 070	16 199	24 639	31 452	35 604	+ 121%	+972 %

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

Les charges de l'établissement sont en hausse continue puisqu'elles ont été multipliées par dix entre 2001 et 2012. Les pics d'augmentation se situent en 2010 (+ 52 % par rapport à 2009) et 2011 (+ 28 % par rapport à 2010). En 2012, la hausse du niveau des charges s'est ralentie (+ 13 % par rapport à 2011).

L'exercice 2012 marque une pause dans l'activité de l'établissement. En effet, la hausse des charges en 2012 résulte des cessions intervenues au cours de l'exercice et de l'inscription de la valeur nette comptable du bien cédé au compte 675 pour un montant de 10 380 000 € (charges exceptionnelles). Si l'on examine la structure des charges, présentée dans le tableau ci-dessous, on constate que les charges d'exploitation ont, pour la première fois sur la période, diminué de 12 % en 2012. Le niveau des dépenses opérationnelles (consommations en provenance de tiers) revient à celui atteint en 2010.

a. Les charges d'exploitation

Elles ont été multipliées par sept sur la période (+ 642 % entre 2001 et 2012) et représentent 69 % des charges en 2012 (87 % en 2008 et 100 % en 2001). Elles ont connu une forte augmentation en 2008 (+ 33 % par rapport à 2007) et en 2010 (+ 81 % par rapport à 2009).

Les consommations de l'exercice en provenance de tiers constituent le principal poste de charges. Elles ont été multipliées par trois entre 2007 et 2012, reflétant ainsi le fort accroissement d'activité de construction pendant cette période. Elles représentent 69 % des dépenses d'exploitation en 2012 et 48 % de l'ensemble des charges de l'établissement en 2012, leur poids relatif au sein de l'ensemble des dépenses est moindre qu'en 2008 (60 %), car le poids des charges exceptionnelles n'a cessé d'augmenter.

Tableau n°9 : **Évolution des consommations de l'exercice en provenance de tiers**

Rubriques (en K€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Achat de matières premières	464	1 348	436	8 380	5 956	5 384	+ 1 060 %
Achat d'études	517	679	555	476	355	204	- 61 %
Travaux	2 644	5 078	4 684	6 231	11 524	8 869	+ 235 %
Achat d'approvisionnements non stockés	71	95	99	101	94	126	+ 77 %
Achats de services extérieurs	10	8	25	114	74	128	+ 1 180 %
Personnel intérimaire	6	6	19	1	58	1	- 83 %
Locations	285	366	354	361	348	304	+ 7 %
Charges locatives et de copropriété	184	244	357	280	183	271	+ 47 %
Travaux d'entretien et réparation	77	129	189	132	429	246	+ 219 %
Primes d'assurance	79	80	110	101	151	169	+ 114 %
Documentation	10	21	17	19	20	34	+ 240 %
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	457	520	336	416	583	556	+ 22 %
Publicité, information, publication	81	98	278	235	255	259	+ 220 %
Transports de biens et de personnes	5	1	0	5	6	10	+ 100 %
Déplacements, missions, réceptions	200	257	257	262	302	276	+ 38 %
Frais postaux et de télécommunication	39	51	71	82	92	94	+ 141 %
Services bancaires	1	2	7	10	8	27	+ 2 600 %
Charges externes diverses	186	89	51	60	86	59	- 68 %
Total consommations de l'exercice en provenance de tiers	5 316	9 072	7 845	17 266	20 524	17 014	+220 %

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA 2001-2012

L'augmentation la plus notable sur la période 2007-2012 est celle du poste relatif aux achats de matières premières qui a été multiplié par 10 entre 2007 et 2012. Les achats de matières premières représentent 32 % des consommations en provenance de tiers en 2012, alors que ce poste n'en représentait que 9 % en 2007 ou encore 6 % en 2009. De même, les travaux ont fortement augmenté sur la période passant de 2 644 000 € en 2007 à 8 869 000 € en 2012. C'est le premier poste des dépenses de consommations en provenance de tiers en 2012 (52 % de ces dépenses) et son poids relatif reste stable pendant la période.

Les rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires représentent des montants conséquents sur la période (457 000 € en 2007 et 556 000 € en 2012). Leur part au sein des charges de l'établissement décroît toutefois, passant de 9 % en 2007 à 3 % en 2012.

Les frais de location, correspondant au paiement des loyers des bureaux de Lille, Paris et Lyon, sont restés stables sur la période, augmentant de 7 % entre 2007 et 2012.

Les charges locatives et de copropriété, les travaux d'entretiens et de réparations ainsi que les primes d'assurance, correspondant aux activités d'exploitation des immeubles de l'ÉPARECA, ont doublé entre 2007 et 2012, passant d'un montant de 340 000 € à 686 000 €. Cette hausse reflète l'accroissement de l'activité d'exploitant de l'ÉPARECA.

Les dépenses de publicité et de communication ont fortement augmenté en 2009, passant d'un montant annuel de 98 000 € en 2008 à 278 000 € en 2009. Elles sont depuis restées stables, voire en légère diminution (259 000 € en 2012).

Les frais de déplacement et de réception ont augmenté de 38 % entre 2007 et 2012 avec un pic en 2011 (302 000 €).

Les dépenses de personnel ont augmenté de 55 % entre 2007 et 2012, mais leur poids relatif au sein des dépenses d'exploitation a diminué pendant cette même période. En effet, les dépenses de personnel représentent 14 % des dépenses d'exploitation en 2012, alors qu'elles en représentaient 23 % en 2007.

Les dotations aux amortissements et aux provisions d'exploitation ont fortement augmenté entre 2006 et 2007, en lien avec les nouvelles modalités de comptabilisation des dépenses affectées à une opération. À compter de cette date, en effet, la dépréciation éventuelle des immobilisations a dû faire l'objet d'une provision, ce qui a nécessité une mise à jour régulière du compte d'exploitation prévisionnel de chaque opération. En outre, dans le cadre de l'exercice 2014, l'établissement va analyser, en lien avec le commissaire aux comptes, les modalités de mise en œuvre d'une provision pour dépréciation de stocks.

À compter de 2007, les opérations gérées directement par l'ÉPARECA ont dû être comptabilisées en immobilisations et les différents composants de ces immobilisations ont dû être amortis en fonction de leur durée de vie propre (à compter de la mise en service). En contrepartie, les subventions perçues ont été comptabilisées au passif (compte 13) et reprises au compte de résultat au même rythme que la dotation aux amortissements. Telle n'était pas la pratique jusque-là, les centres exploités par l'ÉPARECA demeurant comptabilisés au bilan dans le poste travaux en cours.

Les dotations aux amortissements et aux provisions d'exploitation ont ensuite augmenté de 76 % entre 2007 et 2012, mais leur poids relatif au sein des charges d'exploitation a diminué entre 2007 et 2012, puisqu'elles représentaient 20 % des charges d'exploitation en 2007 et n'en représentent plus que 14 % en 2012.

On constate, toutefois, une hausse importante des dotations entre 2010 et 2011. Elle concerne essentiellement les dotations aux provisions concernant des litiges relatifs aux opérations en cours. Il s'agit plus spécifiquement du litige lié au remboursement des immobilisations incendiées à Nîmes (cf. *infra*). Les dotations relatives aux litiges des opérations en cours incluent également les risques liés aux expropriations.

L'augmentation des dotations aux provisions s'explique également par une croissance des dotations aux provisions pour créances douteuses, à la fois au niveau des locataires (multiplication par quatre du niveau des dotations entre 2010 et 2011) et des partenaires (subvention douteuse de 324 000 €).

b. Les charges financières et les charges exceptionnelles

Les charges financières concernent, quasiment exclusivement, les charges d'intérêts des emprunts. Elles ont représenté sur l'ensemble de la période moins de 1 % de l'ensemble des charges, sauf en 2008 (5 % de l'ensemble des charges de l'exercice).

Les charges exceptionnelles, en revanche, représentent une part importante des charges depuis 2007 : elles sont passées de 226 000 € en 2006 à 6 224 000 €¹⁷. La hausse est liée au retraitement des subventions indûment comptabilisées en produits lors des exercices 2005 et 2006. Elles ont alors représenté 39 % des charges de l'exercice et ont ensuite fluctué entre 7 et 30 % des charges jusqu'en 2012. Elles correspondent essentiellement à la constatation des valeurs nettes comptables des biens cédés.

c. Les charges décaissables

En 2012, le niveau des charges décaissables a baissé de manière significative, passant d'une moyenne de 81 % sur les quatre exercices précédents à 61 % en 2012.

Tableau n°10 : Part des charges décaissables sur l'ensemble des charges entre 2008 et 2012

Type de charges	2008	2009	2010	2011	2012
Charges opérationnelles	8 037	7 534	16 140	19 276	16 210
Frais de structure	1 466	1 568	1 589	1 733	1 707
Charges de personnel	2 594	2 889	3 370	3 215	3 498
Opérations internes* opérationnelles	2 599	3 491	3 335	7 020	14 032
Opérations internes* de structure	375	717	205	209	157
Total	15 070	16 199	24 639	31 452	35 604
Pourcentage des charges décaissables sur l'ensemble des charges	83 %	78 %	86 %	78 %	61 %

* les opérations internes sont les écritures comptables qui n'engendrent pas de flux financier

Source : rapport financier 2012 de l'ÉPARECA

Le montant des charges opérationnelles représente la très forte majorité des charges décaissables de l'établissement (80 % et 76 % des dépenses décaissables à la fin des exercices 2011 et 2012).

¹⁷ Le modèle économique retenu dans la comptabilisation des opérations se fait en fonction de l'avancement des projets. Tant que le centre est en phase de production, la comptabilisation se fait en production stockée. Les subventions correspondantes sont exclues des produits. Lorsque le centre est en phase d'exploitation, il est immobilisé jusqu'à sa vente. Les subventions d'investissement sont rapportées au résultat à hauteur des dotations correspondantes.

3. Les résultats

Les exercices ont été déficitaires, au cours de la période sous revue, à l'exception des exercices 2002 et 2005 au cours desquels les produits liés aux ventes ou les encours de production ont été plus importants que les charges liées à la production.

Tableau n°11 : Évolution du résultat d'exploitation, du résultat financier et du résultat exceptionnel entre 2008 et 2012

Rubriques	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Résultat d'exploitation	(2 601)	(211)	(1939)	(2004)	(1954)	(2427)
Résultat financier	708	216	311	70	22	315
Résultat exceptionnel	81	98	(46)	(14)	3 580	2 012
Résultat de l'exercice	(1 812)	103	(1 674)	(1 948)	1 648	(100)

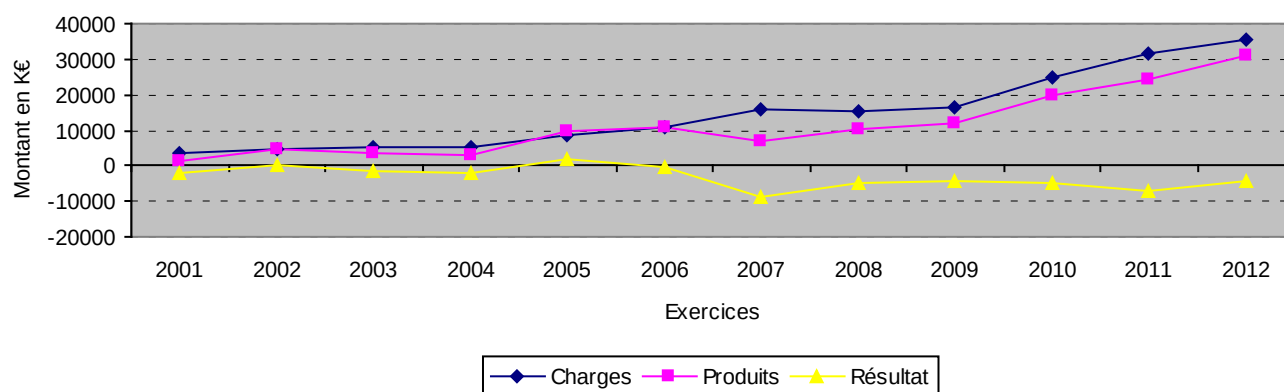
Rubriques	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Résultat d'exploitation	(4853)	(4260)	(4198)	(5533)	(6974)	(6 425)
Résultat financier	448	(800)	778	(21)	31	(318)
Résultat exceptionnel	(4549)	46	(757)	910	(173)	2 251
Résultat de l'exercice	(8 954)	(5 014)	(4 177)	(4 644)	(7 116)	(4 492)

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

En 2012, le déficit est en baisse par rapport à la moyenne constatée sur les exercices 2007 à 2011 (perte moyenne de 5 981 000 €).

Tableau n°12 : Évolution du résultat de l'ÉPARECA entre 2001 et 2012

Evolution du résultat entre 2001 et 2012



Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

Il convient de préciser que l'activité de l'ÉPARECA est risquée par essence, car les ventes des centres commerciaux qu'il construit ou restructure conduisent souvent à constater une perte liée à l'apport en fonds propres de l'ÉPARECA pour ces centres.

L'exercice 2012 est significatif à cet égard. Ainsi, l'établissement a vendu cinq centres pour 6 964 000 € imputés en produits exceptionnels. Dans le même temps, l'établissement doit constater la valeur comptable des éléments cédés évaluée à 10 380 000 € en charges exceptionnelles. Le solde de ces deux comptes permet de constater que la vente des centres génère une perte d'un montant de 3 416 000 €.

De même, l'activité de gestion des centres commerciaux par l'ÉPARECA permet de générer des produits d'exploitation. Toutefois, ces produits ne sont pas aussi élevés que dans un centre commercial dont l'activité est assurée depuis plusieurs années. S'ils sont une ressource non négligeable (2 243 000 € en 2012) qui augmente régulièrement depuis la montée en puissance de la production de centres, ils nécessitent des frais de structure et ne peuvent générer un niveau de bénéfices suffisant pour couvrir les pertes liées à la restructuration ou à la production des centres commerciaux et artisanaux.

Le compte de résultat de l'ÉPARECA reflète la forte croissance de son activité entre 2001 et 2012. En effet, les produits et les charges de l'établissement ont connu une hausse continue avec des pics d'augmentation en 2010 et 2011, compte tenu des nombreuses opérations en cours de construction. Logiquement, la production stockée et immobilisée a fortement augmenté, de même que les loyers perçus des centres commerciaux mis en exploitation par l'ÉPARECA, même si ces derniers ne sont pas aussi élevés que dans un centre commercial dont l'activité est assurée depuis plusieurs années. Les produits exceptionnels sont en forte augmentation depuis 2008, en lien avec les produits de cession et les subventions d'investissement de l'établissement.

Les exercices ont été déficitaires, au cours de la période sous revue, à l'exception des exercices 2002 et 2005. Les charges de l'établissement ont été multipliées par dix entre 2001 et 2012. Les consommations de l'exercice en provenance de tiers constituent le principal poste de charges (69 % des dépenses d'exploitation et 48 % de l'ensemble des charges de l'établissement en 2012). En 2007, le poids des charges exceptionnelles a fortement augmenté compte tenu du retraitement des subventions indûment comptabilisées en produits. Elles représentent depuis lors entre 7 % et 30 % des charges et correspondent essentiellement à la constatation des valeurs nettes comptables des biens cédés.

Le niveau élevé de dotations pour risques et charges montre que l'activité de l'ÉPARECA est risquée et nécessite une vigilance particulière s'agissant :

- de la rédaction des contrats d'assurance ;
- du suivi des créances des locataires ;
- du suivi financier des partenaires nécessitant une mise à jour régulière des financements des différents projets immobiliers et la relance des créanciers défaillants.

L'exercice 2012 marque une pause dans l'activité de l'établissement. En effet, la hausse des charges en 2012 résulte des cessions intervenues au cours de l'exercice et de l'inscription de la valeur nette comptable du bien cédé pour un montant de 10 380 000 € (charges exceptionnelles).

L'activité de l'ÉPARECA est risquée, car les ventes des centres commerciaux qu'il construit ou restructure conduisent souvent à constater une perte liée à l'apport en fonds propres de l'ÉPARECA.

B. L'ANALYSE DU BILAN

L'évolution de la structure du bilan est présentée ci-après.

Tableau n°13 : Évolution de la structure du bilan entre 2007 et 2010

Actif (en K€)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actif immobilisé net	1 849	4 291	5 631	4 898	6 731	8 145
<i>Immobilisations incorporelles</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>18</i>	<i>12</i>	<i>28</i>	<i>152</i>
<i>Immobilisations corporelles</i>	<i>118</i>	<i>121</i>	<i>166</i>	<i>141</i>	<i>126</i>	<i>1 360</i>
<i>Immobilisations financières</i>	<i>1 728</i>	<i>4 170</i>	<i>5 446</i>	<i>4 746</i>	<i>6 578</i>	<i>6 633</i>
Actif circulant net	15 383	14 052	15 714	14 052	15 439	20 118
Total	17 232	18 343	21 344	18 950	22 170	28 263
Passif (en K€)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capitaux propres	17 223	16 971	19 107	17 257	20 619	24 603
Provisions	0	0	0	0	0	0
Dettes	261	1 120	2 238	1 693	1 551	3 660
Total	17 232	18 343	21 344	18 950	22 170	28 263
Actif (en K€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Actif immobilisé net	19 322	24 288	27 688	31 180	38 196	38 104
<i>Immobilisations incorporelles</i>	<i>223</i>	<i>173</i>	<i>122</i>	<i>94</i>	<i>75</i>	<i>45</i>
<i>Immobilisations corporelles</i>	<i>13 573</i>	<i>19 227</i>	<i>24 192</i>	<i>27 517</i>	<i>34 864</i>	<i>34 343</i>
<i>Immobilisations financières</i>	<i>5 526</i>	<i>4 888</i>	<i>3 373</i>	<i>3 569</i>	<i>3 257</i>	<i>3 716</i>
Actif circulant net	10 012	13 628	22 144	32 361	31 676	34 884
Total	29 334	37 916	49 802	63 542	69 872	72 988
Passif (en K€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Capitaux propres	24 128	32 311	41 332	50 158	53 134	55 487
Provisions	234	416	396	528	1 551	1 521
Dettes	4 972	5 189	8 074	12 855	15 187	15 980
Total	29 334	37 916	49 802	63 542	69 872	72 988

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

1. Les actifs

a) Les immobilisations

Les procédures d'immobilisation concernent deux types de biens :

i. Les centres commerciaux

Ils sont immobilisés à la date d'achèvement des travaux (DAT)¹⁸. Les charges constatées à la date de la DAT sont alors déduites du stock pour intégrer l'actif immobilisé. L'ensemble des dépenses liées à la construction ou à l'acquisition d'un centre est intégré dans la valeur du bien immobilisé à l'exception des dépenses d'études pré-opérationnelles.

Le recensement de l'ensemble des centres commerciaux fait l'objet d'un contrôle annuel lors des opérations de clôture comptable afin de s'assurer, en particulier, que les immobilisations complémentaires sont bien intégrées au niveau comptable.

ii. Les biens relatifs à la structure de l'établissement (fonctionnement courant)

L'ÉPARECA procède à l'immobilisation des biens acquis pour le fonctionnement de la structure à partir d'un seuil de 200 € HT, et parfois en-dessous de ce seuil en cas de dépenses sensibles (exemple : écran d'ordinateur). Au cours d'un exercice comptable, les biens acquis font l'objet d'une immobilisation immédiatement dans le logiciel SAGE.

L'établissement n'a, en revanche, pas mis en œuvre de démarche de rapprochement entre l'inventaire comptable et l'inventaire physique selon une périodicité définie. Le dernier inventaire physique a été effectué en date du 31 décembre 2010.

L'établissement a prévu, au cours du second semestre 2013, de procéder à un nouveau récolement entre son inventaire physique et comptable grâce à l'attribution d'un code à l'ensemble de ses biens, la dénomination ayant déjà commencé en matière informatique.

iii. L'amortissement

La durée d'amortissement des immobilisations diffère selon les biens. En effet, pour les centres commerciaux, 90 % de la valeur du bien est immobilisée et fait l'objet d'un amortissement en 4 parties¹⁹, et pour les biens de services généraux, l'amortissement est compris entre trois ans (bureautique, progiciel acquis en externe), cinq ans (logiciel développé pour son besoin propre) ou dix ans (mobilier et aménagements intérieurs et installations techniques).

¹⁸ Pour les centres commerciaux revendus avant la durée de deux années, il est procédé à une sortie du stock lors de la cession.

¹⁹ 50 % au titre du gros œuvre avec une durée d'amortissement de 30 ans ; 20 % au titre de la couverture et des façades avec une durée d'amortissement de 20 ans ; 20 % au titre des installations générales et techniques avec une durée d'amortissement de 15 ans ; 10 % au titre des agencements intérieurs avec une durée d'amortissement de 10 ans

On distingue deux phases concernant l'actif immobilisé. Jusqu'en 2006, les immobilisations financières représentaient plus de 90 % des immobilisations de l'ÉPARECA, les immobilisations corporelles ne représentant qu'une part faible (6 % de l'actif immobilisé en 2001). À compter de 2006, les actifs immobilisés concernent essentiellement les immobilisations corporelles, principalement les constructions et les terrains qui représentent plus de 90 % de l'actif immobilisé depuis 2011.

Les immobilisations financières sont constituées :

- essentiellement des autres titres immobilisés correspondant aux parts sociales détenues par ÉPARECA dans des filiales. En 2001, ÉPARECA détenait des parts sociales pour un montant de 1 318 000 € ; ce montant est de 1 685 000 € en 2012 ;
- des prêts qui sont le deuxième poste des immobilisations financières (370 000 € en 2001 et 1 255 000 € en 2012). Ils correspondent à des avances effectuées à des filiales dont ÉPARECA est actionnaire et qui font l'objet de rémunérations ;
- des autres créances immobilisées. En 2012, elles représentent 409 000 € correspondant aux montants des cautionnements déposés auprès des propriétaires des bureaux de l'ÉPARECA (42 000 €), de cautionnements transmis à la CDC dans le cadre de décisions de justice (280 000 €) et de cautionnements émis lors de la signature de réservation de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) (87 000 € dans le cadre du projet de Montreuil).

b. L'actif circulant

L'évolution de l'actif circulant de l'ÉPARECA est la suivante.

Tableau n°14 : **Actif circulant de l'ÉPARECA**

Actif circulant (en €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stocks et en cours	0	4 485	6 922	7 735	10 329	15 948
Créances	1 149	368	2 004	3 266	7 221	3 968
Disponibilités, VMP, régie d'avance	14 224	9 187	6 751	3 013	(2 150)	143
CCA	11	12	37	38	39	60
Total	15 383	14 052	15 714	14 052	15 438	20 118
Actif circulant (en K€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Stocks et en cours	5 174	4 775	4 223	12 569	18 832	21 506
Créances	4 022	5 034	12 248	11 315	12 688	11 111
Disponibilités, VMP, régie d'avance	712	3 764	5 593	8 426	91	2 216
CCA	106	45	49	41	64	49
Total	10 012	13 628	22 114	32 361	31 676	34 884

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

Le montant de l'actif circulant a plus que doublé pendant la période sous revue. Sa composition a fortement évolué pendant cette période : en effet, jusqu'en 2002, il est principalement composé de comptes financiers et plus particulièrement de valeurs mobilières de placement. Celles-ci représentaient 14 165 000 € en 2001, 6 610 000 € en 2003, 27 000 € en 2005 et 3 000 € depuis 2008. Cet assèchement s'explique par la consommation progressive de la dotation initiale de près de 20 M€ placée en VMP.

À compter de l'exercice 2003, les stocks et créances restent majoritaires au sein de l'actif circulant. Les stocks et en cours reflètent les phases de production. Dans le même temps, les créances augmentent fortement, surtout à partir de 2009. La composition des créances a elle-même fortement évolué. En effet, jusqu'en 2005, les créances sont principalement constituées d'avances et d'acomptes versés sur les commandes en cours et dans une moindre mesure de créances résultant des ventes ou des prestations de services de l'ÉPARECA. À compter de 2006, les créances sont essentiellement constituées de subventions à recevoir des partenaires publics de l'ÉPARECA. Elles représentent 96 % des créances en 2011 et 100 % en 2012. Un travail de défrichage des créances a été réalisé par la nouvelle équipe dirigeante, afin de relancer les partenaires publics qui auraient dû régler certaines subventions.

Les comptes financiers de l'actif circulant de l'ÉPARECA sont très fluctuants. Les disponibilités de l'établissement ont été négatives en 2005. Sur les autres exercices, le niveau de disponibilité en fin d'exercice est très variable : très largement excédentaire en 2010 avec 8 396 000 € et faible en 2011 avec 82 000 €.

2. Le passif

a. Les capitaux propres

Les capitaux propres sont constitués :

- du capital composé de la dotation de l'État (cf. *infra*, tableau n° 16). Au total, au 31 décembre 2012, la dotation cumulée de l'État est de 79 201 000 € ;
- des réserves constituées du report à nouveau (-34 845 000 € en 2012) et du résultat de l'exercice (- 4 492 000 € en 2012) ;
- des subventions d'investissement (15 255 K€ nettes en 2012). Ce sont les subventions perçues ou à percevoir des centres immobilisés. Ces dernières ont fortement augmenté à compter de l'exercice 2007, passant de 646 000 € en 2006 à 5 370 000 € en 2007. Elles ont ensuite triplé entre 2007 et 2011 (16 454 000 €) et ont légèrement diminué en 2012 (15 438 000 €). Cette baisse s'explique par les cessions des centres en 2012 dont le montant global des subventions était plus important que le montant des subventions des centres immobilisés au cours de l'exercice 2012.

b. Les provisions

Les provisions n'ont été comptabilisées qu'à compter de l'exercice 2007, à partir duquel la comptabilité d'engagement a été mise en place. Elles sont composées de provisions pour risques et ont fortement augmenté en 2011, passant de 528 000 € à 1 551 000 €.

c. Les dettes

Ne représentant que 1,5 % du passif en 2001, les dettes en représentent 22 % en 2012. Les dettes sur achats ou prestations de service constituent le deuxième poste le plus important des dettes. Il a connu logiquement une forte augmentation à compter de l'exercice 2007, puisque la forte croissance de l'activité à partir de l'exercice 2006 a entraîné des achats et demandes de prestations plus importants. Elles sont en diminution en 2012 et ne représentent plus que 21 % des dettes contre 32 % l'exercice précédent.

Les dettes financières ont connu un pic en 2006 et en 2011, en lien avec le tirage de concours bancaires courants sur ces deux exercices, respectivement à 2 210 000 € en 2006 et à 400 000 € en 2011. Elles restent à un niveau élevé en 2012. L'essentiel des dettes financières est constitué d'emprunts auprès d'établissements bancaires.

Tableau n°15 : **Dettes de l'ÉPARECA 2001-2012**

Dettes (en €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dettes financières	23	735	1 007	972	901	3 089
Dettes sur achats ou prestations de service	1 197	283	1 102	486	236	234
Dettes fiscales et sociales	492	100	129	235	384	337
Autres dettes d'exploitation	0	2	0	0	8	0
PCA	0	0	0	0	22	0
Total	1 712	1 120	2 238	1 693	1 551	1 450
Dettes (en K€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dettes financières	856	808	1 089	735	2 188	1 506
Dettes sur achats ou prestations de service	1 602	1 991	2 348	3 987	4 867	3 431
Dettes fiscales et sociales	137	228	469	673	691	575
Autres dettes d'exploitation	80	519	153	230	366	207
PCA	2 298	1 643	4 015	7 230	7 075	10 261
Total	4 972	5 189	8 074	12 855	15 187	15 980

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'ÉPARECA

d. Absence d'engagement hors bilan

Le seul dispositif assimilable aux engagements hors bilan est celui des emprunts souscrits par des filiales de l'établissement. Néanmoins, ces emprunts étant garantis à hauteur de 100 % par des tiers extérieurs, les risques pris par l'établissement sont donc nuls en cas de difficulté pour la filiale de procéder au remboursement.

L'évolution de la structure du bilan est le reflet de l'accroissement de l'activité de l'établissement et de son passage à la comptabilité d'engagement en 2007 :

- au niveau de l'actif : l'actif immobilisé ne représentait que 11 % du total de l'actif en 2001 alors qu'il en représente 52 % en 2012, en lien avec les immobilisations corporelles qui ont fortement augmenté à compter de 2007. Les stocks et en cours ont progressivement augmenté entre 2002 et 2005. En 2006, avec la mise en place de la refondation de l'établissement, un pic est constaté, de même qu'en 2010, 2011 et 2012, période de forte construction de centres commerciaux et artisanaux ;

- au niveau du passif, les montants des capitaux propres augmentent, mais leur part au sein du total du passif diminue compte tenu de l'accroissement des provisions qui apparaissent en 2007 avec la mise en place de la comptabilité des engagements et des dettes.

Les créances ont augmenté fortement à partir de 2009 et sont essentiellement constituées, depuis 2006, de subventions à recevoir des partenaires publics (96 % des créances en 2011 et 100 % en 2012). Un travail de défrichage a été réalisé en 2012 afin de relancer les partenaires publics en retard de paiement. Compte tenu de l'importance du montant de ces créances, un travail de suivi fin de ces dernières est en effet indispensable pour garantir le financement des activités de l'ÉPARECA.

C. LE TABLEAU DE FINANCEMENT

1. Un financement de l'État fluctuant

Selon la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, l'ÉPARECA peut recevoir des dotations financières prélevées sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et l'artisanat (TACA)²⁰.

Un premier prélèvement de 130 MF a été effectué le 31 décembre 1995 pour une durée non précisée. Il a finalement servi à financer le fonctionnement de l'établissement pour les exercices 1998 à 2002, puisqu'une seconde dotation a été versée en 2003.

Ces dotations sont fixées par décret sur la base du montant du prélèvement initial. Le premier versement n'a pas fait l'objet de publication d'un décret. Un arrêté a néanmoins été signé par les secrétaires d'État en charge du budget et en charge du commerce et de l'artisanat ayant pour objet de rendre exécutoire le premier versement.

Le second versement a fait l'objet d'un décret du 17 janvier 2003. À partir de la loi de finances pour 2003, la TACA a été intégrée au budget de l'État, il n'était donc plus possible de procéder à un versement depuis un excédent de la taxe. Le versement en 2003 étant relatif à un excédent de l'exercice 2002, le dispositif de prélèvement était encore opérationnel. Par conséquent, depuis 2005, le versement a été opéré depuis la ligne budgétaire, inscrite au budget de l'État, relative au Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC).

Au 31 décembre 2012, la dotation cumulée de l'État est de 79 201 372,24 €.

Tableau n°16 : **Tableau des dotations financières de l'ÉPARECA**

Année	1998	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dotations (en K€)	19 818	3 000	2 200	3 800	3 741	9 800	10 500	10 500	8 000	7 842

Source : ÉPARECA à partir du questionnaire de la Cour

²⁰ La TACA, prévue à l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et d'artisans âgés, est assise sur la surface de vente des commerces dépassant 400 m². Elle est destinée à financer une indemnité de départ accordée aux commerçants et artisans aux faibles ressources par le régime de retraites des commerçants et artisans.

2. Une incapacité d'autofinancement de l'établissement

Afin de déterminer le tableau de financement, il convient au préalable de déterminer la capacité ou l'incapacité de l'établissement à dégager par ses opérations de gestion des ressources au cours d'un exercice. Sur les deux derniers exercices, on constate une incapacité de financement des activités d'exploitation, ce qui ne permet pas de financer de nouveaux investissements et vient donc abonder les emplois de l'établissement.

Tableau n°17 : **Tableau de passage du résultat à la CAF de l'ÉPARECA en 2012**

Détermination de la CAF (en K€)	2012	2011
Résultat de l'exercice	- 4 492	- 7 116
+ Dotations aux amortissements et aux provisions	3 809	3 824
- Reprises sur amortissements et provisions	1 252	576
- Quote-part des subventions d'investissement virées au résultat de l'exercice	5 669	2 631
+ Valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés	10 380	3363
- Produits des cessions d'actifs	6 964	482
Capacité ou insuffisance d'autofinancement	- 4 187	- 3 617

Source : états financiers ÉPARECA

3. Le tableau de financement de l'établissement : des investissements importants de moins en moins financés par la dotation de l'État

Le tableau de financement de l'ÉPARECA en 2011 et 2012 montre un niveau élevé d'investissements lié aux nouvelles immobilisations corporelles livrées sur ces deux exercices. Ainsi, en 2011 et en 2012, les nouvelles immobilisations corporelles liées aux opérations livrées s'élèvent respectivement à 11 884 000 € et 11 542 000 €.

Tableau n°18 : **Opérations livrées en 2011 et 2012**

Ville	Opération	2012 (K€)	Ville	Opération	2011 (K€)
Argenteuil	Reconstruction partielle suite incendie	394	Argenteuil	Val d'Argent (TUP)	1 779
Beuvrages	2 tranches	1 414	Bruay sur l'Escault	Place Henri Tiers	423
Chalon sur Saône	Le Lac	2 301	Champigny sur Marne	Les Mordacs	1 789
Champigny sur Marne	Les Mordacs (tranche n°2)	1 039	Fontaine	Bastille	2 235
Charleville-Mézières	La Ronde Couture	2 277	Haumont	Bois du Quesnoy	1 409
Nîmes	Reconstruction suite incendie	1 623	Haumont	Quartier du Fort	1 065
Soyaux	Champ de Manœuvre	2 270	Romans-sur-Isère	La Monnaie	2 177
Autres		224	Wattrelos	Beaulieu (2 ^{ème} phase-rénovation)	1 007
Total		11 542	Total		11 884

Source : rapports d'activité de l'ordonnateur 2011 et 2012

Ce fort niveau d'investissement cumulé à une insuffisance d'autofinancement génère un besoin de ressources élevé comblé principalement par la dotation de l'État. Toutefois, cette dernière ne constitue plus en 2012 la majorité des ressources financières.

Si le ratio d'autonomie²¹ de l'ÉPARECA, qui est de 75 % en 2012, peut apparaître satisfaisant si l'on considère qu'une entreprise est autonome lorsque plus de la moitié des ressources dont elle dispose provient des fonds propres, il convient toutefois de relever la nature de ces ressources, essentiellement publique.

Tableau n°19 : **Tableau de financement de l'ÉPARECA en 2011 et 2012**

(K€)	2012	2011	(K€)	2012	2011
Emplois			Ressources		
Insuffisance d'autofinancement	4 187	3 617	Subventions d'investissement	5 658	4 705
Investissements	13 894	14 750	Dotation de l'État	7 842	8 000
Mesure de retraitement	71 359		Mesure de retraitement	71 359	
			Autres ressources	7 082	3 387
Total des emplois	89 440	18 367	Total des ressources	91 941	16 092
Apport au fonds de roulement	2 501		Prélèvement sur le fonds de roulement		2 275
Total équilibré du tableau de financement	91 941	18 367	Total équilibré du tableau de financement	91 941	18 367

Source : rapports d'activité de l'ordonnateur 2011 et 2012

Les principales ressources de l'ÉPARECA sont la dotation de l'État (38 % des ressources en 2012 contre 46 % des ressources en 2011), les subventions d'investissement (27 % des ressources en 2012 contre 29 % des ressources en 2011) et les autres ressources constituées des ventes d'immeubles, des recettes liées à l'exploitation et de l'emprunt. En 2012, ces autres ressources représentent 35 % de l'ensemble des ressources alors qu'elles n'en représentaient que 26 % en 2011. Cela s'explique par le montant élevé et singulier des produits de cession d'immeuble (6 964 000 €). En outre, l'ÉPARECA ne facture qu'exceptionnellement des prestations pour le compte de tiers. Pendant la période sous revue, l'ÉPARECA a été amené à facturer des prestations dans deux circonstances :

- dans le cadre d'une convention tripartite avec l'ANRU et la CDC pour la conduite de diagnostics d'opportunité des projets arrivant en instruction à l'ANRU ;
- dans le cadre de la gérance des sociétés civiles immobilières (SCI) constituées avec un co-investisseur.

²¹ Capitaux propres/total du passif.

S'agissant des études amont dont l'ÉPARECA assure la maîtrise d'ouvrage, elles constituent une étape nécessaire à l'élaboration d'un projet et à la définition de ses conditions de mise en œuvre dans la perspective d'un investissement de l'établissement. Dans ce cas, la collectivité participe aux dépenses d'études externalisées, sur la base d'une convention de financement. Il est à noter toutefois que la prestation d'étude amont réalisée en interne par l'ÉPARECA ne fait pas l'objet de remboursement. La question du remboursement d'une partie de cette prestation par la collectivité se pose néanmoins.

Les ressources propres de l'ÉPARECA proviennent de sa dotation annuelle qui sert à financer à la fois ses frais de fonctionnement et ses opérations, et de subventions d'investissements, principalement de l'ANRU et des collectivités.

Les charges de l'ÉPARECA sont de deux types :

- d'une part, des charges de structure qui s'élèvent en 2012 à environ 5,2 M€, dont plus de 3,1 M€ concernent les frais de personnel, limités au plafond d'emploi de 38,3 ETP défini par les autorités de tutelle. L'établissement génère en contrepartie très peu de produits d'exploitation (260 000 €) qui correspondent au cofinancement d'études par des tiers, aux dividendes des filiales ou aux honoraires de gestion desdites filiales ;

- d'autre part, des charges liées aux opérations et relatives aux achats de terrain et aux travaux immobiliers, aux charges de gestion (charges locatives, entretien, réparation), aux frais d'études, aux dotations aux amortissements ainsi qu'aux charges exceptionnelles (valeur nette comptable des centres cédés).

Leur montant est important (25,8 M€ en 2011 et 38,9 M€ en 2012) et connaît une forte progression, en lien avec le nombre très important d'opérations en programmation. En contrepartie, les recettes liées aux opérations proviennent des loyers perçus sur les centres gérés par l'ÉPARECA et du produit de cession de centres commerciaux, qu'ils soient déjà immobilisés ou lors de leur achèvement à des structures de portage.

La question du cofinancement par les collectivités locales des prestations réalisées en interne par l'ÉPARECA dans le cadre des études amont se pose.

PARTIE III : UNE GESTION GLOBALEMENT OPTIMISÉE MALGRÉ DES RISQUES INHÉRENTS À L'ACTIVITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT

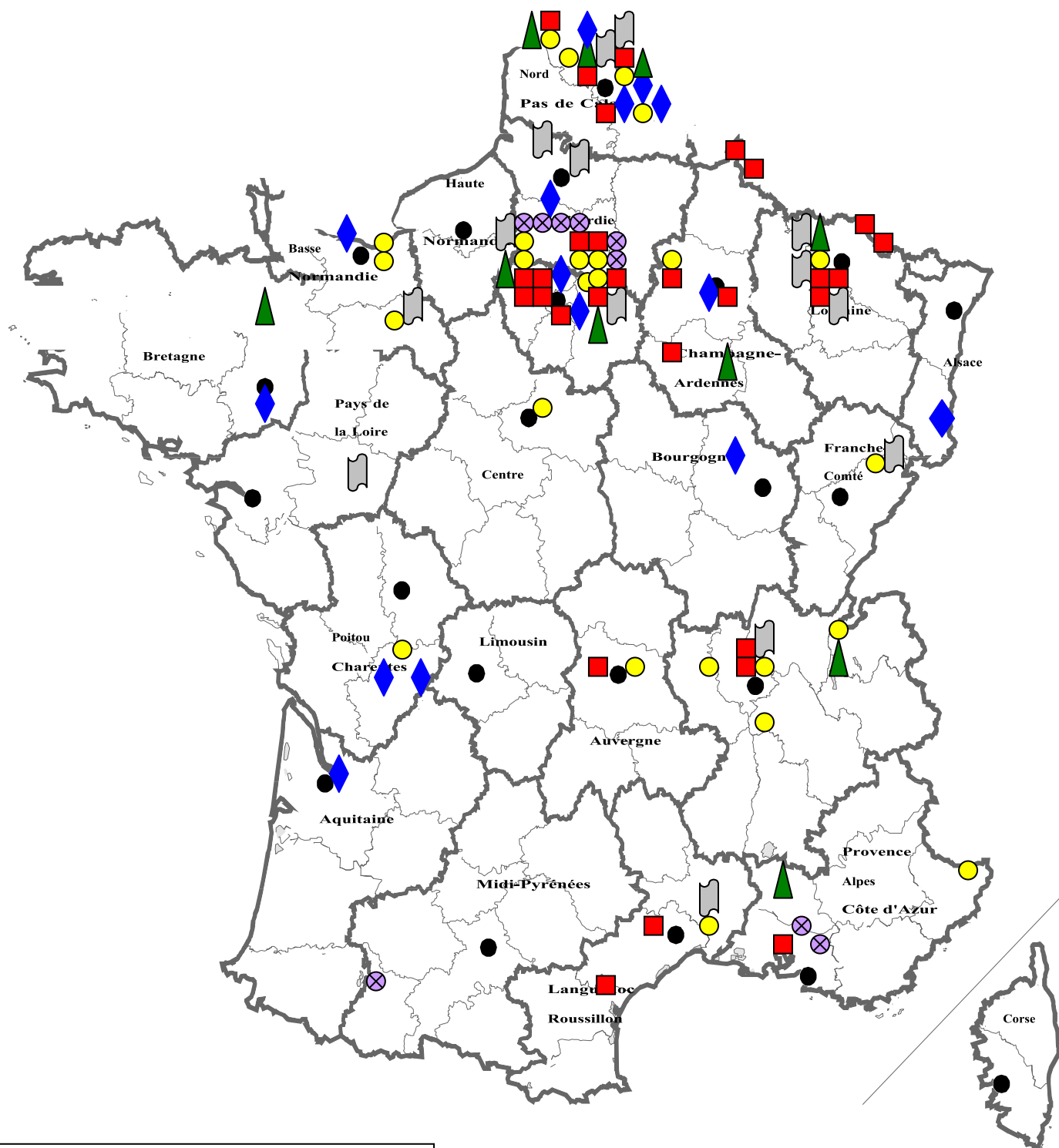
I. L'ÉTAT DES OPÉRATIONS EN 2012

Au 28 février 2013, l'état des opérations réalisées par l'ÉPARECA depuis 1998 est le suivant :

- 14 opérations achevées et sorties du patrimoine ;
- 27 centres en exploitation ;
- 30 sites en phase de production ;
- 24 sites en phase de montage de projet ;
- 10 dossiers en phase initiale de saisine.

La carte de France des opérations menées par l'ÉPARECA présentée ci-après montre une forte concentration des interventions de l'ÉPARECA dans le nord, la région parisienne et l'est de la France.

Tableau n°20 : Liste des sites et projets ÉPARECA au 28/02/2013



◆ Légende

● Opérations achevées et sorties du patrimoine

■ Centres en exploitation

▲ Sites en phase de production

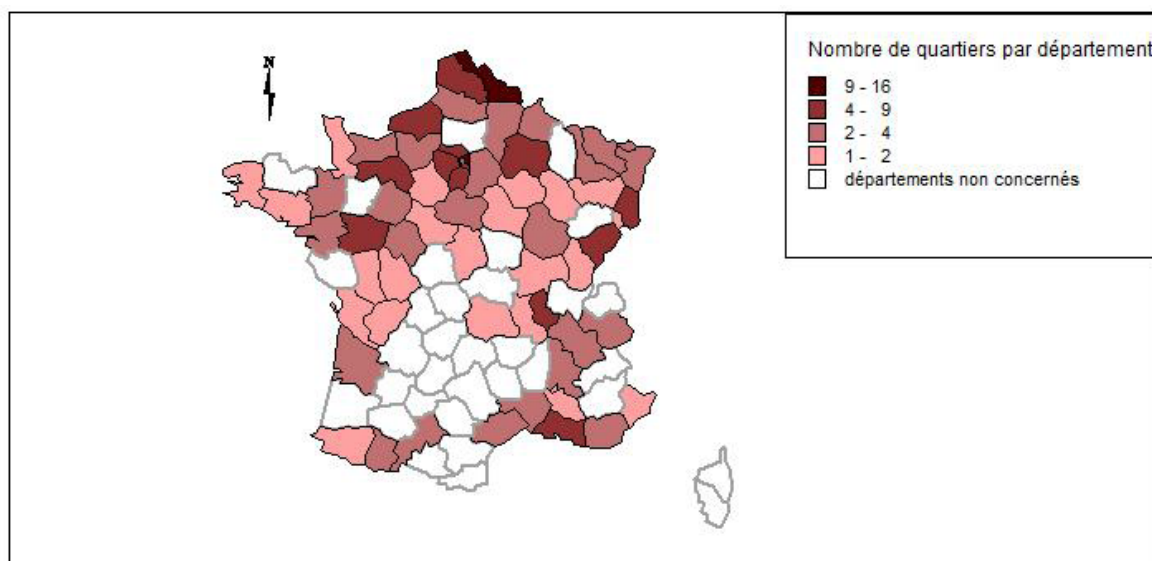
▤ Sites en phase de montage de projet

⊗ Sites en cours d'étude

Source : Cour des comptes

Il est utile de la comparer avec les cartes de France des zones prioritaires de la ville, établies par l'ÉPARECA dans le cadre de l'état des lieux réalisé en 2008 et 2010.

Tableau n°21 : **Carte de France des zones prioritaires de la ville, 2008**



Source : état des lieux des zones commerciales et artisanales des territoires prioritaires de la Ville

Cette carte de France présente les quartiers de la géographie prioritaire de l'ANRU ainsi que les ZFU de la liste supplémentaire dont le projet de rénovation urbaine a été validé en comité d'engagement, soit 195 quartiers dans 162 communes.

La comparaison de la carte de France des projets ou réalisations de l'ÉPARECA avec celles des zones prioritaires de la ville permet de constater que si le nord, la région parisienne et dans une moindre mesure la région lyonnaise sont des zones de concentration des quartiers ciblés par la politique de la ville et logiquement couvertes par l'ÉPARECA, il apparaît toutefois que ce dernier est quasiment absent de certaines zones géographiques, qui sont pourtant également concernées par cette politique : Bretagne, Haute-Normandie, Bourgogne, Aquitaine, notamment.

Il est vrai que le siège de l'ÉPARECA, situé à Lille, ainsi que les antennes parisienne et lyonnaise favorisent la concentration des interventions dans ces zones.

II. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE D'UNE OPÉRATION

Le modèle économique d'une opération est constitué de cinq phases.

A. UNE PHASE DE SAISINE

L'intervention de l'ÉPARECA est suscitée par une phase de saisine réalisée par une collectivité locale ou un établissement public de coopération intercommunale pour l'analyse d'un projet lorsque les opérateurs traditionnels ne le peuvent pas :

- soit pour des raisons juridiques : nécessité de se rendre maître des droits immobiliers en mettant en jeu des prérogatives de puissance publique (déclaration d'utilité publique, voire expropriation) ;
- soit pour des raisons économiques : l'opération ne représentant pas des conditions de retour sur investissement suffisamment attractives et rapides pour le secteur privé.

Dans les faits, dès la saisine et à partir du moment où la demande de la collectivité correspond aux différents critères d'intervention de l'établissement, la directrice des études et du développement et le directeur général de l'ÉPARECA se rendent sur le site. À la suite de cette visite, une première décision du conseil d'administration intervient sur l'engagement ou non d'un programme d'études.

En théorie, le contrat d'objectifs 2009-2011 prévoit une grille d'aide à la décision en cas de demandes multiples pour hiérarchiser ses interventions. La priorité est donnée aux zones urbaines sensibles (ZUS) et en particulier aux sites en zones franches urbaines, puis aux sites en zones de redynamisation urbaine ou en zones urbaines sensibles faisant l'objet d'un projet de rénovation urbaine au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003. Hors ZUS, les opérations en CUCS ou PNRQAD peuvent faire l'objet d'un examen d'opportunité à la convenance du conseil d'administration de l'ÉPARECA.

Tableau n°22 : **Grille d'aide à la décision en cas de demandes multiples**

			Restructuration						Création		
			Centre commercial		Pôle commercial	Copro-priété en plan de sauvegarde	Com-merce diffus (quartier ancien, centre ville, etc...)	Immobili-er artisanal	Pôle artisanal	Pôle com-mercial	
			Copro-priété	Propriétaire unique							
				Public ou para public	Privé						
ZUS	Liste prioritaire	ZFU	1	1	Cas par cas	1	2	Cas par cas	1	2	Cas par cas
		ZRU, ZUS	2	2		2					
	Liste complé-mentaire	ZRU, ZUS et art 6.	2	2		2	2		2		
Hors ZUS relevant des listes prioritaires ou Co0mplémentaires de l'ANRU, et quartiers prioritaires			3	3	Cas par cas	3	3	Cas par cas	3	3	Cas par cas

Méthodologie : trois niveaux de priorités ont été définis de 1 à 3 par ordre décroissant d'importance

Source : COM ÉPARECA 2009-2011

Dans la pratique, l'ÉPARECA conduit des études sur la quasi-totalité des dossiers pour lesquels il est saisi. Le pré-requis d'un cofinancement de la collectivité porteuse est toutefois indispensable.

Une nouvelle grille d'intervention a été adoptée par le conseil d'administration du 26 novembre 2013 (annexe 4) permettant de prioriser les opérations par notation de plusieurs critères portant sur le rééquilibrage territorial des investissements, les enjeux propres au quartier, la maîtrise des risques et la qualité des partenariats.

Il convient de souligner que la précédente grille prévoit de donner une priorité à la restructuration, voire à la création de l'immobilier artisanal dans les zones de la liste prioritaire de la ville (ZFU, ZRU, ZUS). L'objet social de l'ÉPARECA cible d'ailleurs tout autant les activités artisanales que les activités commerciales. Or, pendant la période sous revue, un seul projet artisanal a fait l'objet d'une intervention de l'ÉPARECA, ce qui reste marginal au regard de l'ensemble des interventions de l'établissement (71 interventions en incluant les phases de production, d'exploitation et de cession).

Pourtant, la construction en 2010 et 2011 du premier pôle entièrement dédié à l'artisanat à Bruay-sur-l'Escaut a été une réussite, avec un taux d'occupation des locaux de 100 % cinq mois après son inauguration et un effectif salarié global en hausse de 19 %.

Il convient de relever, à cet égard, que la nouvelle grille d'intervention ne fait pas du développement de l'artisanat un point discriminant.

La durée moyenne d'instruction des demandes d'intervention est de six mois entre la date de saisine par la collectivité et la présentation de l'instruction du dossier devant le conseil d'administration. Si l'on mesure la durée d'instruction à partir de la réception du dossier complet à l'ÉPARECA, cette dernière n'est plus que de quatre mois et demi.

Tableau n°23 : Durée moyenne d'instruction des demandes d'intervention présentées devant le conseil d'administration en 2012

Ville	Opération	Saisine Ville	Dossier complet	Études CA	Nombre de jours après saisine	Nombre de jours après réception
Amiens	Les Coursives	15/03/2007 Réactivation : 23/11/2012	23/11/2012	19/12/2012	26	26
Avignon	Grange d'Orel	21/10/2011	21/11/2011	23/05/2012	215	184
Dunkerque	Banc Vert	21/11/2011	23/01/2012	23/05/2012	184	121
Saumur	Chemin Vert	01/12/2011	26/12/2011	23/05/2012	174	149
Saint-Malo	La Découverte	01/12/2011	21/03/2012	07/11/2012	342	231
Denain	Bellevue	20/12/2011	19/03/2012	19/09/2012	267	177
Vieux-Condé	Îlot Gambetta/Dervaux	24/09/2012	15/10/2012	19/12/2012	86	65
Limay	La Source	09/08/2012	09/08/2012	19/12/2012	132	132
Total					1 426	1 085
Moyenne					178	136

Source : suivi de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011, bilan 2012

Sur les huit projets présentés en conseil d'administration, seul un dossier était complet au moment de la saisine par la collectivité. Cela génère des délais d'instruction allongés.

Il serait sans doute souhaitable de prévenir les collectivités de ce risque d'allongement des délais d'instruction en cas d'incomplétude du dossier et de rendre les instructions relatives à la réalisation du dossier encore plus explicite.

Si la décision du premier conseil d'administration est favorable, une phase d'étude et de montage du projet s'ensuit pendant laquelle des études approfondies sont menées sur la faisabilité technique et financière de l'opération.

B. UNE PHASE D'ÉTUDES DE FAISABILITÉ DE L'INVESTISSEMENT

La première étude de définition du programme comprend une étude juridique et foncière qui permet d'obtenir un état des lieux exhaustif de l'ensemble des occupations : nature des commerces, nature des baux, commerçants susceptibles de se réinstaller dans le nouveau centre commercial.

Un contrat cadre d'expertises juridiques et foncières a été confié au groupement SCET-SEGAT en mai 2012 jusqu'à la fin de l'année 2013. Le prestataire procède à l'analyse de la copropriété et élabore pour chaque local une fiche signalétique. Le coût de ces expertises varie dans des proportions importantes selon la taille du site d'origine (de 9 500 € HT à Arras à 34 400 € HT à Montbéliard) sachant qu'en moyenne, il s'établit à 18 400 € HT pour les études engagées en 2012.

L'étude commerciale est conduite simultanément et permet de valider l'implantation dans le centre d'une « locomotive », c'est-à-dire d'une enseigne de supermarché alimentaire, condition nécessaire à la viabilité économique du centre. Elle vise également à déterminer les cibles de commerce venant compléter utilement l'offre existante et la présence de commerces atypiques ou ethniques.

En fonction des besoins nécessaires à l'analyse des comportements d'achats et du calcul du potentiel marchand, l'ÉPARECA évalue l'opportunité de réaliser cette étude en interne ou dans le cadre de contrats-cadre.

Ces contrats-cadre d'études commerciales s'appuient sur un ensemble de modules prédéfinis qui composent le corps de chaque mission : diagnostic, entretiens commerçants, enquête téléphonique, interview clientèle sur site, évaluation du marché potentiel des boutiques et de la moyenne surface alimentaire, programmation et actualisation d'études anciennes. Deux modules concernent la réalisation de dossiers pour la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) et la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Pour l'année 2012, les charges constatées représentent un montant moyen de 10 850 € HT sachant que, pour la majorité, le coût s'établit autour de 15 000 € HT.

Depuis 2013, un nouveau contrat cadre d'une durée maximale de quatre ans inclut désormais deux autres lots afin de tenir compte de l'évolution du contenu des saisines :

- un deuxième lot concerne les problématiques artisanales qui nécessitent des compétences et des bases de données spécifiques ;

- un troisième lot portant sur des expertises « flash » afin d'apporter un premier éclairage sur les perspectives de reploiement commercial sans préjuger d'une intervention future de l'ÉPARECA. En effet, dans certains cas, la première visite ne permet pas d'émettre un avis sur la stratégie d'intervention la plus adaptée pour répondre aux besoins de la collectivité : portage ÉPARECA ou autre, aides éventuellement mobilisables en accompagnement (FISAC, ANRU, financements de droit commun, etc.), avantages et inconvénients de chaque solution.

Les études externalisées sont en général cofinancées à 50/50 par la ville et l'ÉPARECA ou par tiers quand la CDC participe.

D'une manière générale, lorsque l'ÉPARECA peut s'appuyer sur des études existantes qui nécessitent tout au plus une actualisation des données ou lorsque le site présente une problématique simple, le travail est conduit en interne. En 2012, six diagnostics internes ont ainsi été réalisés. Ils sont généralement réalisés par un chargé d'études senior sur une durée de quatre à cinq jours.

Ces diagnostics internes sont pris en charge à 100 % par l'ÉPARECA au titre des frais de structures généraux. L'ÉPARECA évalue à 5 650 € HT le coût d'une telle mission en intégrant les frais de structure (3 475 € HT hors frais de structure). Par comparaison, sur la base du prix forfaitaire des modules du contrat-cadre d'études commerciales, la même mission, sous-traitée auprès d'un prestataire extérieur, coûterait 7 750 € HT.

L'argument selon lequel la facturation des prestations réalisées en interne par l'ÉPARECA allongerait la durée de l'étude en raison de la mise au point de la convention de cofinancement et du suivi de son exécution n'est pas faux, mais l'équité de traitement des différentes communes par l'ÉPARECA ainsi que la nécessité de valoriser les prestations rendues par les opérateurs de l'État rendent nécessaire cette facturation.

Concernant les expertises « flash », sans préjuger des offres qui seront reçues, le coût devrait être compris entre 5 000 et 10 000 € HT. L'ÉPARECA se pose la question de le faire cofinancer par les collectivités, car il considère que c'est un outil d'aide pour ses propres décisions. Toutefois, cette étude est également stratégique pour la collectivité et il semble à la Cour qu'un cofinancement serait équitable.

L'étude se termine par une étude de capacité qui permet de déterminer :

- le nombre et la surface des espaces commerciaux potentiels ;
- une première approche d'un niveau de loyer par estimation du chiffre d'affaires des différentes activités commerciales ayant vocation à se réinstaller ou à s'implanter ;
- une première approche de coût foncier, comprenant l'éviction et le coût de relogement ou de déménagement, réalisée par les bureaux d'études partenaires.

Après cette première approche, un dossier de montage de l'investissement est réalisé par la direction des programmes qui comprend :

- un suivi de l'opération jusqu'à sa livraison et aux derniers transferts de commerçants ;
- la détermination du meilleur montage : VEFA ou maîtrise d'ouvrage directe, apports en compte courant ou en fonds propres à une SCI, en fonction de la présence d'opérateurs locaux en capacité de porter la maîtrise d'ouvrage ;
- le coût d'investissement à partir d'une esquisse commandée auprès d'un architecte ;
- la modélisation financière initiale qui doit permettre la décision d'investissement par le conseil d'administration.

Cette modélisation comprend un plan de financement qui s'articule entre :

- la part de fonds propres de l'établissement qui se calcule à partir de la grille de *scoring* faite par l'ANRU au regard d'indicateurs financiers sur la commune de référence. Ce taux pivot de l'intervention de l'ANRU peut aller jusqu'à 80 % de la valeur de revente ;
- un apport de la collectivité en fonction du taux pivot de l'ANRU (« le taux d'effort ») ;
- des subventions de l'ANRU, d'autres collectivités (département, région, ÉPCI, etc.) ou du FEDER ;
- un préfinancement assuré par ÉPARECA correspondant à la valorisation immobilière espérée pendant la quatrième année, estimée forfaitairement à dix fois le loyer nominal de cette année ;
- le cas échéant, d'emprunts à moyen terme.

Ce modèle est le socle du suivi financier du projet tout au long de sa vie.

À l'issue de cette deuxième étape, le conseil d'administration décide si l'opération de la production est lancée ou non.

C. UNE PHASE DE PRODUCTION

Après décision favorable du deuxième conseil d'administration, la phase de production correspond à l'acquisition du foncier et à la construction du centre.

Dans la plupart des cas, l'ÉPARECA intervient en tant qu'investisseur unique, c'est-à-dire qu'il porte l'opération sous sa propre comptabilité.

Dans certains cas, l'opération est portée par une structure tierce, appelée filiale. Au 31 décembre 2012, l'ÉPARECA compte sept filiales, soit sous forme de société civile immobilière, soit sous forme de société anonyme patrimoniale, en partenariat avec la CDC, ainsi qu'une société dédiée créée avec Batixia dans le nord de la France.

L'ÉPARECA intervient souvent en maître d'ouvrage, bien qu'il lui arrive, lorsqu'un opérateur local est en capacité de le faire, d'acquérir des centres en VEFA. Ces derniers représentent 1/3 des centres sur les opérations actuellement en cours de production.

La maîtrise d'ouvrage des opérations au plan technique est assurée par la direction de la production qui comprend trois directeurs techniques qui se répartissent géographiquement les opérations.

Le directeur de la production assure le suivi opérationnel de la réalisation des travaux sur la base de la maquette financière initiale et actualise tous les mois les coûts prévisionnels pour chaque opération en production.

Le prix de cession est déterminé au cours de cette phase. Il correspond aux coûts prévisionnels de l'opération (acquisition foncière et construction) diminués du montant des subventions publiques perçues.

En 2012, aucune opération n'a été lancée après une période de forte activité de production entre 2006 et 2011. À la fin de l'exercice 2012, le conseil d'administration a validé la mise en production de 27 sites commerciaux ou artisanaux. Parmi ces derniers, les travaux de construction n'avaient pas commencé pour 18 d'entre eux, soit 67 %. En 2012, 6 sites ont été livrés : Champigny, Garges, Hérouville Saint-Clair, Nancy, Romans, Soyaux.

D. UNE PHASE D'EXPLOITATION

Cette phase correspond à la gestion du centre et à son démarrage. Les missions d'exploitation réalisées par l'ÉPARECA sont la commercialisation, la gestion locative, la gestion immobilière, l'animation des centres, la vie sociale des structures filiales.

L'opération peut faire l'objet d'un transfert à une filiale pour l'exploitation conformément aux orientations arrêtées au second conseil d'administration. En ce cas, la filiale finance l'acquisition par emprunt et fonds propres issus du capital apporté par ses actionnaires.

La gestion des centres livrés est réalisée par le service exploitation qui s'appuie sur quatre commercialisateurs-gestionnaires des centres dont la tâche principale est la commercialisation de ces derniers.

Une partie de la gestion des centres est externalisée. La politique de l'établissement a évolué dans le temps, selon les décisions prises par le conseil d'administration.

À la suite d'un appel d'offres, un premier prestataire, la société FIGA, a été retenu en décembre 2000 pour les missions relatives à la gestion locative, la gestion immobilière et la commercialisation des sites. Le contrat a été conclu pour une durée d'un an renouvelable trois fois. La société FIGA a dénoncé le contrat en septembre 2002 du fait des difficultés à assumer les missions demandées. L'ÉPARECA a repris la gestion directe de l'intégralité des centres dans l'attente d'une nouvelle organisation.

En raison de l'abandon de la société FIGA, le conseil d'administration a souhaité que l'ÉPARECA teste une organisation mixte en sous-traitant la gestion des centres en région parisienne et en conservant en gestion directe les autres centres.

La société Promometro a été retenue après appel d'offres en novembre 2002 pour assurer les prestations de gestion locative, immobilière, de commercialisation et d'animation commerciale des sites de la région parisienne. Ce contrat s'est déroulé du 10 février 2003 au 31 décembre 2008. Au terme du contrat, un nouvel appel d'offres a été organisé en mai 2008 pour sous-traiter, de nouveau, la totalité des missions sur la totalité du patrimoine. La Société des centres commerciaux (SCC) a été retenue en novembre 2008. Néanmoins, le périmètre du contrat a diminué sur la période. C'est ainsi que la mission relative à la commercialisation a été ré-internalisée intégralement à partir de mars 2010 de même que la gestion immobilière de trois centres commerciaux.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, et après appel d'offres, la société ADYAL est mandatée pour assurer uniquement la mission de gestion locative de tous les centres en exploitation. Les autres missions sont assurées en interne.

La reconstitution de chiffres d'affaires doit garantir une profitabilité suffisante pour les exploitants commerciaux de nature à permettre une reconstitution de valeur locative de marché adaptée. On constate ainsi dans les faits une pratique de loyers modérés : la valeur locative de chaque commerce est, en effet, calculée en fonction de la nature du commerce et de l'espérance de chiffres d'affaires.

Dans le contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011, il est prévu que « le retour aux règles du « marché » se fasse dès la remise en exploitation, progressivement dans un délai de trois ans après livraison, pour tenir compte de deux facteurs de dégradations en années 1, 2 et éventuellement 3, qui ont vocation à se résorber : la vacance en cas de recommercialisation, et une éventuelle progressivité des loyers, qui peut être mise en place pour aider au passage de valeurs locatives initiales anormalement faibles à des valeurs locatives compatibles avec les loyers modérés recherchés ».

Il semble, toutefois, que ce délai de trois ans est ambitieux, car l'atterrissage définitif d'une opération s'effectue en général deux ans après la livraison, du fait des délais nécessaires à la mise en location du centre, notamment s'agissant du relogement des commerçants déjà présents sur place. C'est également à ce moment-là que le montant des recettes locatives peut être estimé avec plus de précision.

L'analyse des loyers encaissés par l'ÉPARECA rapportés à la surface louée permet de constater que si le niveau de loyer pratiqué a fortement augmenté de 2006 à 2009, la tendance est à la diminution depuis 2010.

Tableau n°24 : Évolution 2006-2012 des prix de loyers au m² pratiqués par l'ÉPARECA

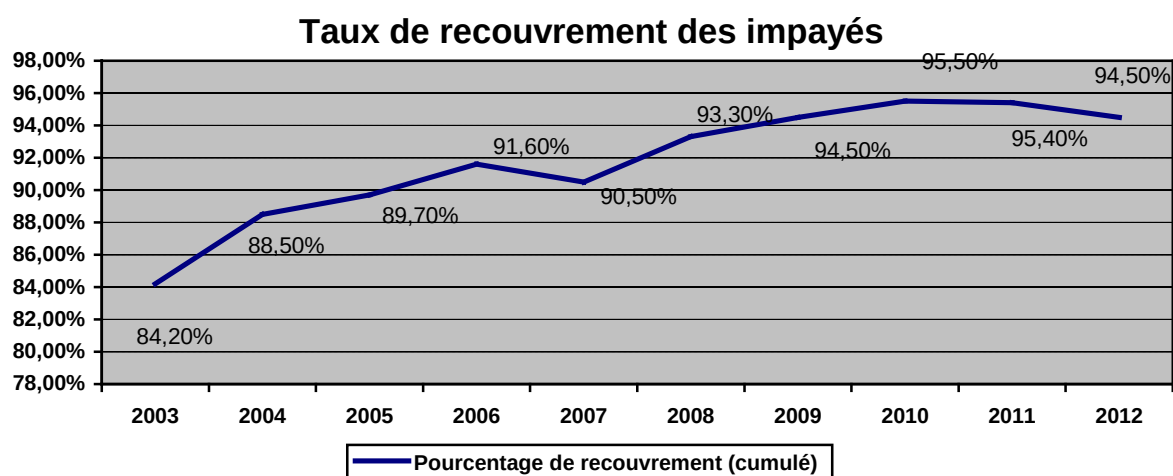
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Loyers	800 093	1 414 612	1 472 863	1 941 554	2 119 090	2 596 129	2 243 227
M ²	36 028	38 220	42 893	36 918	36 092	45 668	45 176
Ratios	22 €	37 €	34 €	53 €	59 €	57 €	50 €

Source : suivi de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011, bilan 2012

En 2012, la baisse de rentabilité des loyers de l'ÉPARECA s'explique par la forte augmentation des créances non recouvrées depuis 2011.

En 2012, le montant des créances impayées représente 38 % des loyers facturés, ce qui fragilise la soutenabilité de l'activité d'exploitation de l'ÉPARECA et les conditions de remise sur le marché des centres exploités.

Si le taux de créances impayées est important, il convient néanmoins de souligner que l'établissement parvient dans la durée à recouvrer une partie importante de ses créances.



Source : Cour des comptes à partir des données ÉPARECA

Le taux de recouvrement s'est accru depuis dix ans et s'est stabilisé à plus de 95 % en 2010 et 2011. L'importance des créances non recouvrées en 2012 a toutefois fait baisser le taux de recouvrement à moins de 95 % en 2012.

Un des enjeux de cette phase d'exploitation est de pourvoir en locataires l'ensemble des locaux des centres rapidement après la mise en exploitation.

Sur l'ensemble des sites en exploitation au 31 décembre 2012 (296 locaux en exploitation), le taux de vacances des commerces en exploitation par l'ÉPARECA est de 13,5 % (40 locaux). Avant l'intervention de l'ÉPARECA, le taux de vacances pour l'ensemble de ces sites était de 37,1 %, ce qui permet également de mesurer l'utilité économique de l'ÉPARECA.

Tableau n°25 : Taux de vacance des commerces, avant et après exploitation par l'ÉPARECA en 2012

Ville	Opération	En 2012			Avant intervention ÉPARECA		
		Nombre de locaux vacants (déc. 2012)	Nombre total de locaux en 2012	Taux de vacance décembre 2012	Nombre de locaux vacants	Nombre total de locaux	Taux de vacance initiale
Alençon	Perseigne	1	13	8%	0	15	0%
Argenteuil	Le Val d'Argent Nord	2	15	13%	47	79	59%
Bourges	Cap Nord	4	14	29%	2	20	10%
Bruay-sur-l'Escaut	Thiers	0	2	0%	0	2	0%
Chalon-sur-Saône	Le Lac	0	10	0%	3	15	20%
Châlon-en-Champagne	Le Verbeau	4	11	36%	3	13	23%
Chambéry	Les Combes	4	11	36%	5	13	38%
Champigny	Les Mordacs	1	4	25%	0	13	0%
Clermont-Ferrand	La Gauthière	0	6	0%	11	17	65%
Fontaine	Bastille	0	7	0%	SO	SO	SO
Garges	Arc en ciel	3	44	7%	3	52	6%
Haumont	Bois du Quesnoy	0	4	0%	0	4	0%
Haumont	Le Fort	0	3	0%	2	3	67%
Hérouville Saint Clair	Les Belles Portes	1	5	20%	1	13	8%
Hérouville Saint Clair	Europe	1	16	6%	2	15	13%
La Courneuve	La Tour	1	17	6%	23	42	55%
Nancy	Plateau de la Haye	5	14	36%	14	23	61%
Nîmes	Carré Saint Dominique	1	12	8%	0	17	0%
Romans	La Monnaie	0	7	0%	0	7	0%
Saint-Etienne	Montreynaud	3	8	38%	2	10	20%
Saint-Fons	L'Arsenal	3	13	23%	3	7	43%
Soyaux	Champ de Manœuvre	4	9	44%	4	22	18%
Tourcoing	La Bourgogne	0	8	0%	16	21	76%
Wattrelos	Beaulieu	0	6	0%	7	16	44%
Bruay-sur-l'Escaut	Bruay'Co	1	15	7%	SO	SO	SO
Grasse	Centre historique	0	7	0%	28	28	100%
Pantin	Les 4 Chemins	1	15	7%	8	8	0%
Total		40	296	13,5%	176	475	37,1%
	Taux de vacance inquiétant (≥ 23% et hors nouvelles opérations)						
	Nouvelles opérations en 2012						
	Opérations artisanales						

Source : Cour des comptes à partir du suivi de l'exécution du Contrat d'Objectifs et de Moyens 2009-2011

Pour les opérations livrées en 2012, le taux d'occupation au 31 décembre 2012 est de 85 %, un résultat satisfaisant pour des centres récemment livrés et proche de la moyenne de taux d'occupation de l'ensemble des centres gérés par l'ÉPARECA (86,5 %).

Tableau n°26 : **Taux d'occupation des locaux livrés en 2012**

Ville	Opération	Nombre de locaux vacants (décembre 2012)	Nombre total de locaux en 2012	Taux d'occupation décembre 2012
Champigny	Les Mordacs	1	4	75 %
Garges	Arc en ciel	3	44	93 %
Hérouville Saint Clair	Europe	1	16	94 %
Nancy	Plateau de la Haye	5	14	64 %
Romans	La Monnaie	0	7	100 %
Soyaux	Champ de Manœuvre	4	9	56 %
Total		14	94	85 %

Source : Cour des comptes à partir du suivi de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011

E. UNE PHASE DE CESSIION DES CENTRES COMMERCIAUX AU SECTEUR PRIVÉ

Au terme de la phase d'exploitation, l'opération est remise sur le marché. Trois possibilités sont évoquées dans le contrat d'objectifs 2009-2011 :

- la revente à livraison qui peut intervenir exceptionnellement si le retour à une exploitation profitable est prévisible et rapide et si le contexte urbain est stabilisé ;
- la revente à compter de la quatrième année d'exploitation qui est l'horizon cible du modèle économique de l'ÉPARECA jusqu'en 2012 ;
- la revente différée en cas d'absence de candidat repreneur ou d'offres jugées insatisfaisantes, de difficultés de remplissage du centre ou de non-atteinte des valeurs nominales de loyers ou de non-stabilisation de l'environnement urbain.

La phase de vente est confiée à la direction des ventes. Dans les faits, la vente est réalisée lorsque le produit est jugé viable économiquement, principalement lorsque le taux de remplissage est satisfaisant.

Tableau n°27 : **Durée d'exploitation des centres vendus en 2012**

Ville	Centres commerciaux	Date de mise en exploitation	Date de revente	Durée (jours)
Trappes	Les merisiers	1/10/2006	15/03/2012	1992
Chenôve	Saint-Exupéry	1/01/2005	09/08/2012	2777
Angoulême	La Grande Garenne	01/11/2008	15/03/2012	1230
Total				5999
Moyenne				2000

Source : suivi de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011

En 2012, trois sites ont été revendus : Trappes, Angoulême et Chenôve. Pour ces trois centres, la durée moyenne de la phase d'exploitation est de cinq ans et demi, au-delà des quatre années souhaitées dans le COM 2009-2011.

Le prix de vente correspond aux coûts prévisionnels de l'opération (acquisition foncière et construction) diminués du montant des subventions publiques perçues. Dans la réalité, le prix de vente est déterminé en fonction des offres réalisées. Ainsi, dans le cadre du rapport d'accompagnement à l'élaboration du projet d'entreprise de l'ÉPARECA élaboré en 2013, les cabinets de consultant Algoé et Stratorial finances constataient que « le prix de vente se fait au regard des offres enregistrées, sans forcément qu'une notion de rentabilité soit prise en compte, alors que c'est justement la logique des investisseurs ».

Le modèle économique de l'ÉPARECA est basé sur un engagement public important, justifié par une prise de risque de pré-commercialisation de commerces dans des zones défavorisées que le secteur privé, guidé par une logique de rentabilité, ne porte pas. Son intervention est initiée par une saisine locale, selon une logique de guichet. En effet, si une grille des interventions prioritaires existe, il n'en reste pas moins que toutes les demandes des collectivités correspondant aux différents critères d'intervention de l'établissement font l'objet d'une étude, quel que soit le niveau de priorité de l'opération, sous réserve d'un cofinancement de la collectivité porteuse.

En outre, il est à relever qu'une seule opération artisanale a été réalisée par l'établissement, alors que l'objet social de ce dernier concerne tout autant le volet artisanal que commercial. Cette opération a été une réussite, tant en termes d'occupation des locaux que de création d'emplois. Il apparaît donc souhaitable de développer les opérations artisanales de l'établissement qui sont une réussite.

Concernant les saisines, l'étude des projets présentés en conseil d'administration montre que peu d'entre eux sont complets lors de la saisine, ce qui génère des délais d'instruction allongés. Il serait sans doute souhaitable d'alerter les collectivités de ce risque et de rendre les instructions de réalisation du dossier encore plus explicites.

Avant que le conseil d'administration ne se prononce en faveur d'un investissement, des études commerciales sont menées préalablement, soit par l'ÉPARECA, soit par un cabinet externe. Dans les cas de prestations réalisées en interne par l'ÉPARECA, ce dernier ne facture pas la prestation à la collectivité, contrairement aux prestations externes cofinancées à 50 % par cette dernière. Si les montants en jeu restent modestes, l'équité de traitement des différentes communes ainsi que la nécessité de valoriser les prestations rendues par les opérateurs de l'État plaident pour une facturation. Il en est de même pour les expertises « flash » qui doivent apporter un premier éclairage sur les perspectives de repliement commercial et leurs conditions de mise en œuvre sans préjuger d'une intervention future d'ÉPARECA.

Un des enjeux de la phase d'exploitation est de pourvoir en locataires l'ensemble des locaux restructurés rapidement après la mise en exploitation. En 2012, le montant des créances impayées représente 38 % des loyers facturés, ce qui fragilise la soutenabilité de l'activité d'exploitation et les conditions de remise sur le marché.

Sur l'ensemble des sites en exploitation au 31 décembre 2012 (296 locaux en exploitation), le taux de vacances des commerces en exploitation par l'ÉPARECA est de 13,5 % (40 locaux). Avant l'intervention de l'ÉPARECA, ce taux était de 37,1 %, ce qui permet également de mesurer l'utilité économique de l'ÉPARECA.

Le retour au droit commun est l'objectif qui constitue la mesure de l'efficacité de son intervention. En effet, une opération est réussie pour l'ÉPARECA lorsqu'elle est revendue. Toutefois, l'objectif de vente des actifs immobiliers dès la quatrième année de livraison se heurte à la réalité constatée. En effet, « l'atterrissage » d'une opération au moment de sa livraison dure deux ans compte tenu des délais de mise en location du centre. En outre, la reconstitution de chiffres d'affaires garantissant une rentabilité suffisante pour les exploitants commerciaux prend au moins trois ans. Le montant élevé et en hausse des créances impayées est la preuve de ces difficultés et fragilise la soutenabilité de l'activité d'exploitation de l'ÉPARECA, ainsi que les conditions de remise sur le marché des centres exploités.

III. L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS

A. UNE ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DE L'ÉPARECA EN TROIS PHASES

L'ÉPARECA emploie du personnel de droit privé et deux fonctionnaires de l'État. L'établissement a vu ses effectifs progressivement augmenter pendant la période sous revue et son organisation évoluer.

Trois phases d'évolution de l'organisation peuvent être distinguées.

Les phases d'évolution de l'organisation de l'ÉPARECA

1^{re} phase : période du 1^{er} janvier 2001 au 30 septembre 2007

Un poste de directeur général en charge de la direction générale de l'établissement et quatre postes de directeurs fonctionnels :

- direction administrative et financière ou secrétariat général : en charge de la gestion des ressources humaines, de la gestion financière (y compris le plan de financement des opérations), de la gestion juridique et de la gestion de systèmes d'informations ;
- direction commerciale : en charge des études commerciales, juridiques et foncières relatives aux opérations, et en charge des partenariats nationaux (enseigne uniquement) ;
- direction de l'exploitation ou direction de la gestion : en charge des centres commerciaux en exploitation (gestion immobilière, gestion des locataires, commercialisation des cellules vides) ;
- direction opérationnelle des programmes : en charge des opérations à l'issue de la phase étude amont et jusqu'à la livraison des cellules commerciales (y compris gestion des transferts des commerçants en place).

Il existe, par ailleurs, deux bureaux relatifs aux études stratégiques (partenariats nationaux, études transversales et élaboration des programmes d'études dans le cadre des saisines) et à la communication (interne, externe et institutionnelle de l'établissement).

2^e phase : période du 1^{er} octobre 2007 au 31 décembre 2010

Un poste de directeur général, un poste de directeur général adjoint, deux bureaux relatifs aux études stratégiques et à la communication et quatre postes de directeurs fonctionnels :

- direction administrative et financière ou secrétariat général ;
- direction commerciale et du développement : en charge des études commerciales, juridiques et foncières relatives aux opérations, des partenariats nationaux (enseignes uniquement), du montage des opérations (plan de financement en particulier) et de l'opération en général ;
- direction de l'exploitation et des ventes : en charge des centres commerciaux en exploitation et de leur vente ;
- direction technique et de la production : en charge du suivi de la phase chantier des opérations en production.

3^e phase : période du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2012

Un poste de directeur général, un poste de directeur général adjoint et cinq, six puis sept postes de directeurs fonctionnels :

- direction administrative et financière ;
- direction des études et du développement : en charge des études commerciales, juridiques et foncières relatives aux opérations, des partenariats nationaux (enseignes, ANRU, CDC) et des études transversales (observatoires en particulier) ;
- direction des programmes : en charge du montage des opérations (plan de financement en particulier) et de l'opération en général ;
- direction de la production ou direction des travaux : en charge du suivi de la phase chantier des opérations en production en appui à la direction des programmes ;
- direction de l'exploitation ou direction de l'exploitation et des ventes : en charge des centres commerciaux en exploitation et de leur vente (gestion immobilière, gestion des locataires, commercialisation des cellules « vides » et gestion des filiales) ;
- direction de la communication ;
- direction des ventes : en charge du processus de revente des actifs immobiliers et du relationnel avec les investisseurs privés.

Les principales modifications intervenues au 1^{er} octobre 2007 concernent la scission de la direction opérationnelle des programmes en deux entités, une première entité direction du développement qui est fusionnée avec la direction commerciale et une seconde entité direction technique et de la production. Le rattachement du pôle juridique a été modifié au cours de l'année 2010, ce dernier étant dorénavant rattaché directement au directeur général et non plus à la direction administrative et financière. La gestion comptable a été internalisée au cours de l'année 2008. Auparavant, la fonction était externalisée avec la présence d'un prestataire au sein de l'établissement.

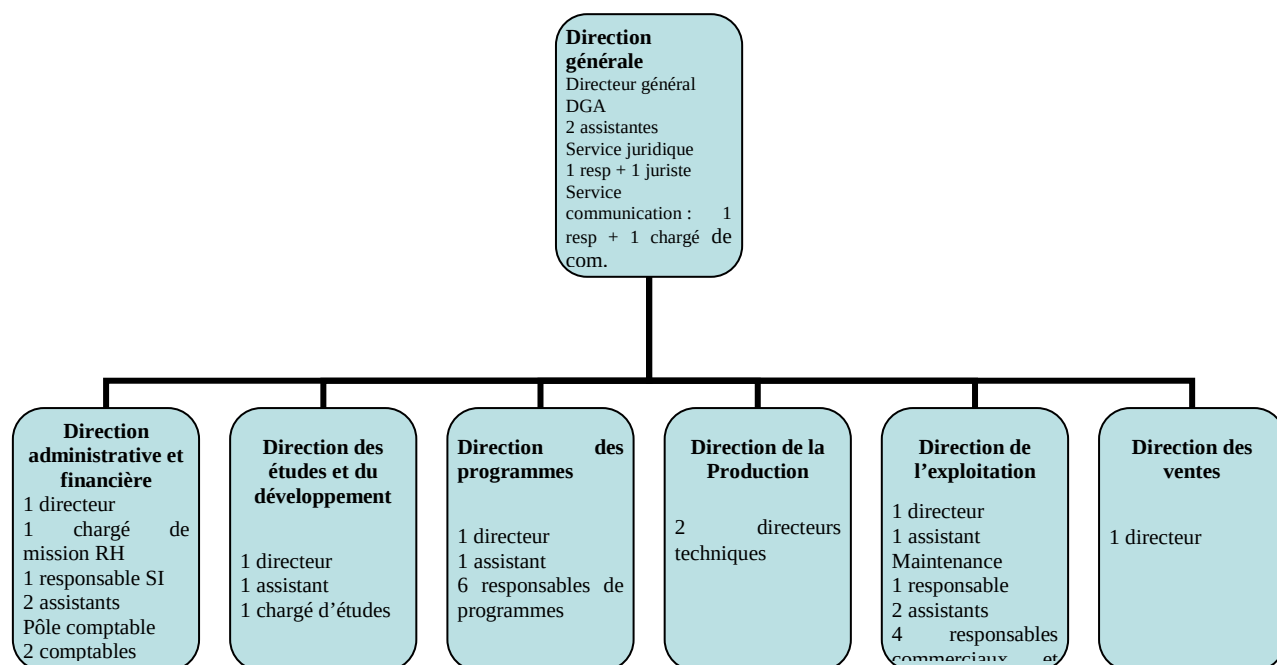
Au 1^{er} juillet 2011, la responsable de la communication devient directrice. Au 1^{er} janvier 2012, la chef de projet des ventes, rattachée au directeur de l'exploitation, prend le rang de directrice des ventes directement rattachée au directeur général.

B. LA STRUCTURE ACTUELLE DES EFFECTIFS

Les effectifs actuels de l'ÉPARECA suffisent à traiter l'ensemble des projets d'investissement votés par le conseil d'administration. Toutefois, ils ne pourraient pas suffire au traitement de saisines plus nombreuses. En particulier, ils ne pourraient pas couvrir les demandes des 130 communes ciblées dans le cadre de l'état des lieux des zones commerciales et artisanales dans les quartiers prioritaires de la ville. En outre, il apparaît difficile d'envisager la mise en œuvre concomitante de nouvelles missions, telle que des missions d'expertise au profit des collectivités en même temps que la mise en œuvre d'un observatoire des zones commerciales en zones défavorisées. Cette mission avait alors préempté 1 ETPT sur les 2 ETPT du service Études sur la période de mi-2009 à mi-2011.

L'organigramme de l'établissement est le suivant.

Tableau n°28 : **Organigramme de l'ÉPARECA**



Source : Cour des comptes à partir de l'organigramme du site internet de l'ÉPARECA

C. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES EFFECTIFS

Le tableau ci-après présente l'évolution des effectifs entre 2001 et 2012.

Tableau n°29 : Évolution des effectifs de l'ÉPARECA pour les exercices 2001 à 2012

Détail des effectifs réels par année et par typologie												
Typologie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Contrat d'apprentissage									0,19	0,84	0,83	0,25
Contrat d'accompagnement dans l'emploi											0,16	0,80
CDD	0,21	0,51	0,33	0,67	0,55	0,88	0,99	0,00	0,00	0,93	1,25	0,92
CDI	11,23	14,33	16,73	18,03	19,13	20,76	27,43	32,28	36,18	38,07	37,06	36,43
Contrat de professionnalisation								0,32	0,48	0,35	0,30	2,01
Détachement												1,21
Intérim							0,03	0,15	0,22	0,02	1,05	
SOUS-TOTAL Emploi sous plafond	11,44	14,84	17,06	18,70	19,68	21,64	28,42	32,28	36,18	39,00	38,31	38,56
ETPT sous plafond autorisés	15	15	19	19	21,5	35,5	37,5	39	40	40	39	38,8
SOUS-TOTAL Emplois hors plafond	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	0,67	1,19	1,29	3,06
ETPT hors plafond autorisés										4	4	4
TOTAL (hors intérim)	11,44	14,84	17,06	18,70	19,68	21,64	28,42	32,60	36,85	40,19	39,60	41,62
Pour mémoire Intérim	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,15	0,22	0,02	1,05	0,00
TOTAL (y compris intérim)	11,44	14,84	17,06	18,70	19,68	21,64	28,45	32,75	37,07	40,21	40,65	41,62
ETPT totaux autorisés	15	15	19	19	21,5	35,5	37,5	39	40	44	43	42,8
Taux de consommation des Emplois sous plafond	76%	99%	90%	98%	92%	61%	76%	84%	92%	98%	98%	99%
Taux de consommation des Emplois hors plafond										30%	32%	77%

Méthode : les contrats d'apprentissage et de professionnalisation sont décomptés à hauteur de 50 % à l'exception de la période estivale (juillet-août) qui est décomptée à hauteur de 100 %.

Source : ÉPARECA, réponse au questionnaire de la Cour

L'ÉPARECA emploie essentiellement des effectifs de droit privé. 87 % des effectifs sont des contrats à durée indéterminée (CDI). Depuis sa création, l'ÉPARECA ne sature jamais son plafond d'emploi. Les effectifs recrutés hors plafond, en contrat d'apprentissage ou à durée déterminée, progressent. Ils restent toutefois marginaux au regard de l'emploi total.

Entre 2001 et 2012, les ETPT de l'ÉPARECA ont augmenté régulièrement, passant de 11 ETP en 2001 à près de 42 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2012, en lien avec une forte croissance de son activité. Dans le même temps, l'organisation de l'établissement a évolué pour tenir compte de l'importance prise par certaines missions telles que l'exploitation des centres ou la vente de ces derniers avec l'arrivée progressive d'immobilisations en gestion ou en vente.

Cette hausse des effectifs s'est traduite par une augmentation des dépenses de personnel, au sein de dépenses d'exploitation dont la hausse globale est nettement plus forte.

IV. LA MISE EN PLACE D'OUTILS DE PILOTAGE

A. LE PILOTAGE EST ÉTABLI À PARTIR DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE (COP)

La circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux du 9 août 2012 prévoit que la contribution des opérateurs aux objectifs de performance définis par l'État est régie par le contrat d'objectifs et de performance (COP). La circulaire prévoit que « cette démarche se traduit notamment par des engagements de l'opérateur vis-à-vis des responsables de programme. Les objectifs fixés aux opérateurs déclinent notamment les objectifs des PAP des programmes auxquels ils contribuent. Ils peuvent être complétés par des objectifs propres. Ces deux séries d'objectifs ont vocation à être formalisées dans le cadre du COP ».

S'agissant de l'ÉPARECA, un tel document de pilotage existe depuis 2005 même si sa dénomination différait, puisqu'il s'agissait jusqu'en 2012 d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM). Toutefois, les objectifs ne sont pas déclinés vis-à-vis des responsables de programmes et en particulier des objectifs du PAP du programme 134 « développement du commerce et de l'artisanat », qui est seul contributeur de la dotation financière de l'État auprès de l'ÉPARECA. En revanche, les contrats d'objectifs successifs de l'ÉPARECA contiennent de nombreux objectifs propres de l'établissement, principalement en lien avec les objectifs de la politique de la ville.

La circulaire prévoit également que le suivi des objectifs et des résultats est obligatoirement annexé au dossier de présentation du budget initial et présenté par le directeur de l'établissement au conseil d'administration lors du vote du budget initial.

L'ÉPARECA respecte d'ores et déjà cette pratique, puisque, depuis 2006, une annexe relative au suivi des indicateurs contenus dans les contrats d'objectifs est systématiquement produite et décrite par le directeur général au moment du vote du budget initial de l'établissement. Toutefois, la circulaire prévoit que ce dossier « comporte nécessairement l'ensemble des indicateurs de performance du programme de l'État et, le cas échéant, les autres indicateurs principaux sur lesquels l'établissement s'engage ».

B. LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2005-2008 ET 2009-2011

Au cours de la période de développement de l'ÉPARECA (2006-2012) ont été mis en œuvre les deux premiers contrats d'objectifs : COM 2005-2008 et COM 2009-2011.

1. Les objectifs des COM 2005-2008 et 2009-2011

Ils officialisent les priorités que l'ÉPARECA s'est données dans le traitement des dossiers, tant dans la hiérarchisation des zones géographiques (ZFU, ZUS) que dans la hiérarchisation des types de structures immobilières et commerciales. Le deuxième COM marque une nouvelle étape dans l'activité de l'établissement car l'objectif central de ce contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011 consiste à maintenir la montée en régime de mises en production.

Jusqu'en 2012, la vocation de l'ÉPARECA se déclinait en trois grandes orientations rappelées dans la version actualisée au 11 avril 2012 du COM 2009-2011 :

- **Participer au maintien et à la redynamisation des activités commerciales et artisanales de proximité en zone urbaine sensible (ZUS), et ultérieurement, par avenants, dans les territoires relevant des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).**
- **Contribuer au maintien de la diversité de l'offre commerciale et artisanale de proximité, dans le cadre de la géographie prioritaire de la ville.**

Les centres commerciaux pour lesquels l'ÉPARECA est saisi sont le plus souvent dans une situation de dégradation physique et commerciale forte et la mutation de l'occupation au profit de commerces dits ethniques ne répond que partiellement à la demande des habitants, renforçant le repli des centres commerciaux. La consultation de la gestion de l'exploitation des centres par ÉPARECA montre que ce dernier est vigilant lors de l'installation des nouveaux commerçants, pouvant refuser la location de surfaces commerciales si l'activité proposée ne correspond pas au projet de diversité de l'offre.

- **Contribuer au développement de l'emploi commercial et artisanal dans les sites ciblés par la politique de la ville.**

L'ÉPARECA affiche dans ses différents contrats d'objectifs la volonté de stimuler le développement de l'emploi à travers la restructuration des espaces commerciaux.

2. Les indicateurs des COM 2005-2008 et 2009-2011

L'ensemble des objectifs de l'établissement contenus dans le premier COM sont repris et suivis à travers 32 indicateurs. Une répartition en quatre catégories peut être effectuée :

- indicateurs quantitatifs de production : pour le COM 2009-2011, 30 opérations sur trois ans, soit 9 en 2009, 10 en 2010 et 11 en 2011. Ces objectifs quantitatifs ont été atteints, augmentant l'activité de production de plus de 66 % par rapport à la période précédente (2006-2008) et plus du triple par rapport à la période de 1998-2005 ;
- indicateurs de délai de traitement des opérations : l'objectif est un délai moyen de mise en œuvre de ses opérations de 4,5 ans, en cherchant à contracter principalement la durée d'instruction des demandes d'intervention (6 mois), de réalisation des études de faisabilité (1,5 ans) et de réalisation de l'opération (2,5 ans, dont 1,5 ans de maîtrise foncière lors de la mise en place de la déclaration d'utilité publique et de recours à l'expropriation et de 1 an de chantier, sauf complexité particulière). De nombreux indicateurs relatifs aux saisines ont également été mis en place (taux de transformation, taux de traitement, taux de rejet, taux de réorientation) ;

- indicateurs qualitatifs : des indicateurs relatifs à la diversité de l'offre commerciale sont réalisés de même que des indicateurs relatifs au maintien des activités commerciales et artisanales (taux de vacance des commerces par rapport à l'état initial). Les loyers sont suivis ainsi que les cessations d'activité et les impayés. Les coûts au m² sont évalués (maîtrise foncière, éviction, transferts, études et travaux et frais de structure). Il est également prévu une évaluation des centres réhabilités dans les trois ans qui suivent la mise en exploitation des centres réhabilités par l'ÉPARECA. Il existe des indicateurs relatifs à l'emploi mais ces données ne sont pas disponibles ;
- indicateurs relatifs au développement durable en matière de conception des espaces commerciaux (amélioration de la qualité architecturale, évolution du cahier des clauses techniques, amélioration des performances énergétiques), de production des espaces commerciaux (gestion raisonnée des chantiers de rénovation et de construction), d'exploitation des espaces commerciaux (gestion raisonnée de l'eau et notices d'exploitation pour une meilleure économie des ressources non renouvelables), de fonctionnement interne (tri sélectif), de ressources humaines (recrutements diversifiés et formation).

C. LE NOUVEAU COP 2013-2015

La signature officielle du COP 2013-2015 a eu lieu le 23 décembre 2013.

1. Un projet inscrit dans le cadre du projet d'entreprise de l'établissement

À la suite de la demande des tutelles lors d'une réunion qui s'est tenue le 5 juillet 2012 sous la coprésidence des cabinets des ministres chargés du commerce et de la ville, ÉPARECA a été chargé d'engager l'élaboration d'un projet d'entreprise destiné à servir de base à la conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance.

La démarche s'est structurée de la manière suivante :

- engagement d'un plan de prévention des risques psychosociaux. Un plan d'action a été arrêté après échanges avec l'ensemble des salariés lors d'une journée de travail organisée le 10 décembre 2012. Le suivi de la mise en œuvre des actions a été engagé, en relation avec les délégués du personnel et les membres du CODIR, sur une base trimestrielle ;
- constitution de groupes de travail internes sur la qualité des opérations, la méthode de cession, la sécurité juridique, l'identité visuelle des centres et le modèle économique de l'établissement. Les conclusions ont été rendues au début de 2013 ;
- mission externe d'assistance à maîtrise d'ouvrage confiée au bureau de conseil ALGOE pour réaliser les tâches suivantes : réalisation d'écoutes des partenaires nationaux et des bénéficiaires locaux de l'action de l'établissement, analyse des méthodes de prévision physico-financière, élaboration d'un nouveau modèle économique, audit de l'organisation interne et du projet de système d'information.

L'ensemble de ces démarches ont été suivies par un comité de pilotage interne et ont abouti fin mars 2013. Les conclusions et recommandations ont donné lieu à un séminaire de travail interne le 27 mars 2013 avec l'ensemble des salariés puis une demi-journée de séminaire avec les membres du conseil d'administration le 23 avril 2013.

2. Le contenu du projet de COP 2013-2015

Ce nouveau COP a pour ambition de conforter l'ÉPARECA dans ses trois métiers traditionnels de promoteur public immobilier artisanal et commercial, d'investisseur et de gestionnaire d'actif et enfin d'exploitant d'un parc de centres commerciaux et artisanaux. L'objectif est d'investir 75 M€ sur environ 15 opérations qu'un nouveau programme d'investissement doit entériner. Dans ce cadre, le COP prévoit de préciser la future doctrine d'investissement et d'intervention de l'établissement, de mieux inscrire les opérations dans l'environnement urbain. Concernant les centres en exploitation, le COP prévoit notamment de formaliser une charte d'engagement de service et de qualité des missions d'exploitation des centres commerciaux et artisanaux et de renforcer la commercialisation des boutiques et moyennes surfaces alimentaires.

Ce COP met en exergue en outre une quatrième fonction d'établissement public national spécialisé afin de « faire évoluer la posture de l'établissement vers un statut d'expert national de l'immobilier artisanal et commercial des quartiers populaires ». Dans ce cadre, le COP prévoit la création d'un centre de ressources, la mise en place d'un nouvel état des lieux des activités commerciales et artisanales, la mise en place de référents ÉPARECA locaux dans les structures déconcentrées de l'État, la consolidation de partenariats avec les autres agences de la politique de la ville et autres intervenants nationaux, l'inscription d'ÉPARECA dans les nouveaux contrats de ville, l'élaboration d'une méthodologie d'accompagnement à la création d'entreprises de proximité.

Il met également l'accent sur la nécessité de renforcer la performance de l'établissement dans des domaines aussi variés que les systèmes d'information, la maîtrise des risques juridiques, l'amélioration du pilotage des opérations, la simplification des baux, la gestion des impayés de loyers ou le contrôle interne comptable et financier.

Les objectifs et actions du COP 2013-2015 sont présentés en annexe 3.

Trois contrats d'objectifs, constituant de véritables outils de pilotage de l'établissement, se sont succédé entre 2005 et 2013.

Les deux premiers contrats d'objectifs pour les périodes 2005-2008 et 2009-2011 (prolongé jusqu'en 2012) officialisent les priorités que l'ÉPARECA s'est données dans le traitement des dossiers, tant dans la hiérarchisation des zones géographiques (ZFU, ZUS) que dans la hiérarchisation des types de structures immobilières et commerciales. Le deuxième contrat d'objectif marque en outre une nouvelle étape dans l'activité de l'établissement avec un objectif de mise en production de 30 opérations sur trois ans, soit plus du triple par rapport à ce qui avait été observé entre 1998 et 2005 (3 opérations en moyenne par an).

Le nouveau contrat d'objectif 2013-2015 conforte l'ÉPARECA dans ses trois métiers traditionnels de promoteur, d'investisseur et d'exploitant de centres commerciaux et artisanaux et ajoute une quatrième fonction d'établissement public national spécialisé, investi dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Il prévoit dans ce cadre la création d'un centre de ressources, la mise en place d'un nouvel état des lieux des activités commerciales et artisanales, la mise en place de référents ÉPARECA locaux dans les structures déconcentrées de l'État ou encore l'inscription de l'ÉPARECA dans les nouveaux contrats de ville.

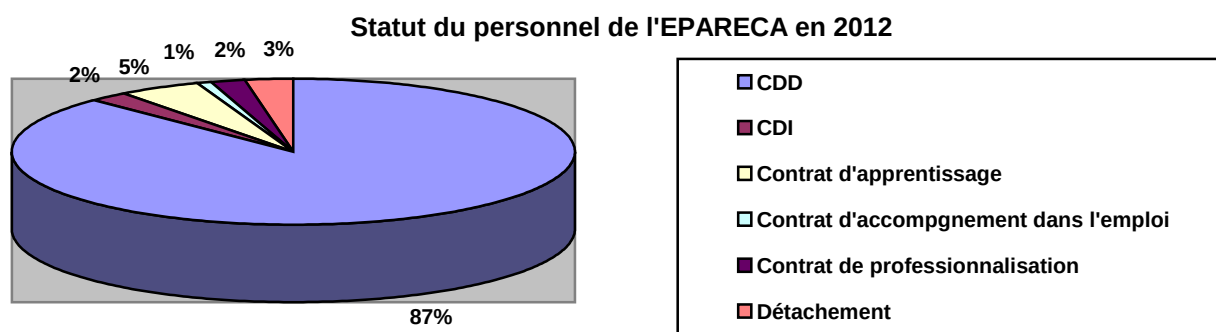
Aucun contrat d'objectif de l'établissement n'a prévu d'indicateurs en lien avec les objectifs des programmes auxquels l'ÉPARECA contribue qu'il s'agisse du programme 134 ou de la politique de la ville. Il conviendrait donc de mener une réflexion sur ce point.

V. UNE GESTION GLOBALEMENT OPTIMISÉE

A. L'ADMINISTRATION ET LA GESTION DES EFFECTIFS

1. Une politique de recrutement autonome

Tableau n°30 : La composition du personnel de l'ÉPARECA en 2012



Source : Cour des comptes à partir des données fournies par ÉPARECA

Les recrutements de personnel sont effectués de manière autonome par la direction générale, après accord du conseil d'administration et sous réserve de l'aval du contrôle financier. L'effectif recruté respecte les plafonds autorisés, à la fois sous plafond puisque l'effectif réalisé est de 38,56 alors que l'effectif sous plafond autorisé est de 38,8 et hors plafond puisque l'effectif réalisé est de 3,06 pour un plafond de 4. Le taux de réalisation des effectifs par rapport au plafond d'emploi est de 97 %, ce qui est satisfaisant.

2. La politique indemnitaire et sociale de l'ÉPARECA

a. Un régime indemnitaire modulé

Les modalités de rémunérations au sein de l'établissement en termes de versement d'indemnité ou de primes sont les suivantes.

- Prime dite de « 13^e mois »

Les contrats des différents salariés prévoient le versement de la rémunération sur 13 mois. Depuis 2007, le terme utilisé est « treizième mois » et son montant est directement intégré dans le montant de la rémunération inscrit dans le contrat qui stipule que le salarié perçoit 1/13 de sa rémunération annuelle par mois sauf en décembre où il perçoit 2/13 de sa rémunération annuelle. Cette modalité est appliquée à l'ensemble des salariés à l'exception du comptable public et du directeur général depuis la nomination de Monsieur Mius. Auparavant, Monsieur Boulrier percevait un « treizième mois » mais ne percevait pas de prime de performance.

- Indemnité de fonction

De 2001 à 2006, les cadres dits « autonomes », c'est-à-dire ceux ayant à se déplacer fréquemment, pouvaient percevoir une indemnité de fonction d'un montant de l'ordre de 300 € annuels pour un temps plein. En pratique, cette indemnité était versée à l'ensemble des cadres autonomes à l'exception du directeur général.

- Indemnité annuelle

En 2007, le directeur général a décidé d'étendre le dispositif précédent à l'ensemble des salariés et à supprimer le caractère quasiment automatique de versement de cette indemnité aux cadres autonomes. Cette indemnité a un caractère exceptionnel et par nature non reconductible.

- Indemnité de performance

Depuis la prise de fonction du nouveau directeur général en 2012, la rémunération du directeur général prévoit une prime de performance variable déterminée en année N+1 à partir des résultats de l'année N. Ces conditions de rémunérations sont fixées par une lettre signée conjointement par les ministres de la ville, du commerce et du budget.

b. Un dialogue social régulier et formalisé

Le dialogue social interne est assuré au moyen de réunions mensuelles entre le directeur général, le directeur administratif et financier et les représentants du personnel, en présence de la responsable des ressources humaines qui en assure le secrétariat. L'ordre du jour est fixé par les délégués du personnel sous forme de questions au directeur général qui peut compléter par des points d'actualité. Ces réunions donnent lieu à un compte rendu écrit, validé par les délégués du personnel et diffusé à l'ensemble des salariés.

L'établissement n'a pas produit sur la période 2001-2012 des bilans sociaux ou tout document similaire. Toutefois, le COP 2013-2015 prévoit d'en produire un et de le présenter en interne et au conseil d'administration.

c. Une productivité en hausse

La productivité de l'établissement, exprimée en équivalents hommes par centre mis en production est passée de 15 sur la période 2003/2005 à 4,5 sur la période 2006-2008 et à 3,8 en 2011.

d. Des risques psychosociaux pris en compte récemment

Dans le cadre du projet d'entreprise mis en place par la nouvelle direction, une démarche d'amélioration de la qualité de vie au travail a été mise en place. Cette démarche a paru nécessaire après une période de climat social tendu avec un certain nombre de licenciements et de recours aux prud'hommes, dont on trouve les traces dans les provisions pour risques et charges de l'établissement (présence en 2010 de litiges prud'homaux pour un total de 594 000 €). Après une première phase de sensibilisation des salariés, d'écoute individuelle et de diagnostic, conduite par le prestataire RésoluStress, un plan hiérarchisé de 31 actions, intitulé Bien-être a été défini à l'issue d'un séminaire d'entreprise organisé à la fin de l'exercice 2012. Un dispositif de suivi des actions a été mis en place.

Cette dimension du risque social est intégrée dans le COP 2013-2015 qui prévoit parmi ses objectifs de performance la mise en œuvre du plan Bien-être.

B. L'ÉVOLUTION CONTRÔLÉE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel ont progressé de 374 % entre 2001 et 2012, en lien avec l'augmentation des effectifs de 264 % entre 2001 et 2012. Un pic de croissance des effectifs et des dépenses de personnel est à relever entre 2006 et 2007, à la suite de la « refondation » de l'établissement à compter de 2006. Cette croissance des dépenses apparaît maîtrisée au regard de la croissance d'activité de l'établissement. L'évolution des dépenses de personnel est du reste moins importante que celle des dépenses d'exploitation sur la période (+ 642 %). Enfin, leur part au sein de ces dernières est décroissante : les charges de personnel représentaient, en effet, 22 % des charges d'exploitation en 2001 et 14 % en 2012.

Tableau n°31 : Évolution des effectifs et des dépenses de personnel 2001-2012

M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évol
ETPT total autorisés	15	15	19	19	21,5	35,5	37,5	39	40	44	43	42,8	185%
TOTAL réalisé ETPT	11,44	14,84	17,06	18,70	19,68	21,64	28,45	32,75	37,07	40,21	40,65	41,62	264%
Total dépenses de personnel	723	899	1074	1 250	1 399	1 576	2 217	2 541	2 836	3 308	3 160	3 428	374%
TOTAL charges d'exploitation	3 320	4 769	5 087	4 952	8 251	10 570	9 847	13 091	12 554	22 781	27 918	24 643	642%

Source : Cour des comptes – données ÉPARECA

L'effectif recruté par l'ÉPARECA respecte les plafonds autorisés, à la fois sous et hors plafond.

Le remplacement de l'indemnité de fonction distribuée de manière automatique aux cadres autonomes par l'indemnité annuelle a permis de rendre plus dynamique la politique indemnitaire et d'étendre la possibilité de bonus à l'ensemble du personnel et pas seulement aux cadres autonomes. La création de l'indemnité de performance pour le nouveau directeur général insufflé une politique indemnitaire plus dynamique. Sa détermination en année N+1 à partir des résultats de l'année N donne un gage de fiabilité des éléments de calcul. En outre, son officialisation par le ministre de tutelle lui confère un caractère transparent. Il serait souhaitable que l'indemnité annuelle soit elle aussi basée sur des objectifs établis préalablement et évalués sur une année pleine.

De nombreux litiges prud'homaux ont été constatés sur la période. La dimension des risques psychosociaux est une priorité de la nouvelle direction et constitue un des objectifs du COP 2013-2015. Le dialogue social est aujourd'hui régulier et formalisé.

La croissance des dépenses de personnel, en lien avec un effectif qui augmente en même temps que l'activité de l'établissement, est tempérée par l'accroissement de la productivité du personnel.

La production prévue dans le COP 2013-2015 d'un bilan social permettra de dresser un état des lieux de la situation des ressources humaines de son établissement et de la conformité à ses objectifs en termes de développement durable de ses effectifs (diversité de recrutement, formation).

C. LES PROCÉDURES FINANCIÈRES SONT GLOBALEMENT MAÎTRISÉES MAIS LES PROCÉDURES RELATIVES AUX ACHATS MÉRITERAIENT D'ÊTRE RENFORCÉES

La direction financière et comptable, en dehors de l'agent comptable, est constituée au 31 décembre 2012 d'un directeur administratif et financier, de deux comptables, d'un gestionnaire comptable et de deux comptables en contrat de professionnalisation.

ÉPARECA est doté d'un progiciel Sirepa unique aussi bien pour le volet ordonnateur que comptable. La gestion des profils dans le progiciel permet de séparer les actes comptables qui sont à la charge de l'ordonnateur de ceux qui sont à la charge du comptable. En outre, pour la partie relative à la gestion des immobilisations (opérations et services généraux), l'ordonnateur utilise un second progiciel SAGE. Ce logiciel n'étant pas interfacé avec Sirepa, l'ordonnateur, après le traitement annuel des immobilisations, procède aux écritures comptables dans l'outil Sirepa (amortissement, nouvelles immobilisations, cessions, etc.).

1. Les prestations de paye sont externalisées

La prestation de paye du personnel est externalisée. Le prestataire actuel a remplacé en 2010 un prestataire qui ne donnait pas satisfaction, de nombreuses anomalies ayant été constatées. Le suivi des charges sociales est également externalisé. Toutefois, l'établissement a fait l'objet d'un contrôle URSSAF à la fin de l'année 2012 qui s'est conclu par un redressement de l'établissement pour la période 2010-2011 (provision de 65 000 € à la fin de l'exercice 2012). Il semble donc indispensable que le prestataire des charges sociales de l'ÉPARECA prenne en compte les anomalies du contrôle.

2. La situation fiscale de l'établissement

Le régime fiscal de l'établissement est identique à celui d'une entreprise privée, l'établissement est soumis à l'impôt sur les sociétés, à la contribution économique territoriale composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (VAE). En outre, pour les filiales dont le statut est une société civile immobilière, les actionnaires ont toujours opté pour un régime fiscal ayant pour effet de ne pas imposer les bénéfices dans la SCI mais d'intégrer les bénéfices (ou déficits) dans le résultat de ses actionnaires selon la répartition de l'actionariat.

L'établissement est assujéti à la TVA et procède donc à la déductibilité de la TVA selon la réglementation en vigueur. En outre, l'ensemble de ses revenus locatifs est soumis au taux normal de TVA. En 2010, une étude a été menée auprès du cabinet FIDAL afin de connaître la situation de l'ÉPARECA au regard de la TVA courant 2009.

3. Les frais de mission et de représentation

Le régime des frais de déplacement temporaire avait fait l'objet par la Cour d'une injonction pour l'avenir dans l'arrêt n° 30 899 du 26 février 2002 relatif aux comptes de l'ÉPARECA pour les exercices 1998 à 2000. En effet, la Cour relevait que le régime de frais de déplacement pour l'ÉPARECA était fixé par le décret n°90-437 du 28 mai 1990 dont l'article 1 précise que son régime « s'applique (...) au budget d'un organisme soumis au contrôle économique et financier de l'État et dont les dépenses de fonctionnement sont couvertes au moins à 25 % par des subventions de l'État ».

L'ÉPARECA entrait manifestement dans le champ de ce décret et il n'appartenait pas au comptable public de l'établissement de procéder au paiement d'indemnités compensatrices de frais de déplacement « sur d'autres bases que celles fixées par le texte » (majorées de 50 % par rapport au barème fixé par arrêté interministériel). En outre, si le contrôleur d'État de l'ÉPARECA, en violation de ses attributions propres, avait autorisé formellement le dépassement des montants indemnitaires prévus, cela n'exonérait pas le comptable de s'assurer des fondements réglementaires de ses paiements. En conséquence, la Cour avait enjoint au comptable « de ne plus procéder au remboursement de frais de mission selon des bases non conformes aux dispositions réglementaires en vigueur ».

À la suite de l'arrêt rendu par la Cour, le président de l'ÉPARECA, Monsieur Laurent Cathala, a écrit à Madame Florence Parly, secrétaire d'État au budget, le 22 mars 2002 (lettre n° EM/269/02) afin de solliciter son accord pour que soit maintenu le barème d'indemnité appliqué aux agents de l'ÉPARECA, « sachant que d'une part, ce barème constituerait un plafond, les agents étant remboursés de leurs débours réels et sur production de justificatifs et que d'autre part, compte tenu de la faible taille de l'équipe, l'incidence financière sur les comptes de l'établissement est minime ». Ainsi, le président de l'ÉPARECA faisait valoir qu'en 2001, le dépassement de remboursement des nuitées avait représenté 1 793 € (celui des repas n'ayant pas été mentionné).

Dans l'attente, et dès que la position de la Cour des comptes a été notifiée, l'ÉPARECA « s'est strictement conformée à son injonction ». Sans réponse de la part du ministre, Monsieur Pierre Boulier, directeur général de l'ÉPARECA, a adressé par lettre n° EM/1191/04 du 22 novembre 2004 une nouvelle demande au ministre délégué au budget, Monsieur Jean-François Copé. Dans une lettre du 2 mars 2005, ce dernier a répondu favorablement à la demande d'un plafond permettant de dépasser les montants forfaitaires fixés par l'arrêt du 20 septembre 2001 de 25 % pour Paris et de 40 % pour la province « compte tenu des spécificités de l'ÉPARECA et dans l'attente de l'aboutissement d'une réflexion interministérielle en cours sur la réforme de la réglementation des frais de mission temporaire ». Le 3 mars 2005, la note de service n° 5 du directeur général met en application ces nouveaux barèmes qui valent « jusqu'à la promulgation de la réforme en cours sur les frais de mission temporaire ».

Cette dernière a été promulguée par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils de l'État. Si le précédent décret n° 90-437 du 28 mai 1990 fixait « les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets des services de l'État, des établissements publics nationaux à caractère administratifs et de certains organismes subventionnés » (cas d'ÉPARECA), le décret du 3 juillet 2006 qui remplace celui du 28 mai 1990 ne concerne plus que les budgets des services de l'État et des établissements publics nationaux à caractère administratif, ainsi que des établissements publics locaux d'enseignement, des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements à caractère scientifique et technologique. Il concerne également les personnels des groupements d'intérêt public dont les dépenses de fonctionnement sont couvertes en totalité ou partie par des subventions de l'État ainsi que ceux qui participent aux organismes consultatifs.

Ainsi, le nouveau décret ne s'applique pas aux établissements publics nationaux industriels et commerciaux, même si les dépenses de fonctionnement de ces derniers sont couvertes par des subventions de l'État. Le décret du 28 mai 1990 prévoyait, quant à lui, qu'un organisme soumis au contrôle budgétaire de l'État, quelle que soit sa nature, devait se conformer à la réglementation applicable à l'État à partir du moment où au moins 25 % de ses dépenses de fonctionnement étaient couvertes par des subventions de l'État. Compte tenu de l'absence de couverture des ÉPIC par la nouvelle réglementation, c'est la réglementation propre à chaque ÉPIC qui s'applique.

Pour l'ÉPARECA, le remboursement des frais de déplacement s'effectue sur la base des délibérations prises par le conseil d'administration. La dernière décision applicable est la décision n° 571/2012 du 23 mai 2012 qui abroge la décision n° 264/2006 du 12 décembre 2006. Le barème actuellement en vigueur est le suivant :

- nuitées : plafond fixé à 80€ HT à l'exception des villes de Lyon et de Paris pour qui le dépassement est porté à 100€ HT. Le remboursement des nuitées d'hôtel est effectué sur présentation d'un justificatif ;
- repas : revalorisation de l'indemnité à hauteur de 18 €, au lieu de 16 € en vigueur depuis le 12 décembre 2006.

Avec l'arrivée de la nouvelle équipe de direction, les demandes de remboursement font l'objet d'un contrôle sur trois niveaux :

- un premier contrôle exercé par l'assistante ressources humaines de la DAF consiste à vérifier la conformité à la réglementation (présence des justificatifs, remboursement forfaitaire des repas en cohérence avec les trajets des salariés, etc.) ;
- un deuxième contrôle exercé par le directeur administratif et financier. Il s'assure que les préconisations relatives à l'utilisation des transports collectifs sont respectées et que la prise en charge de frais de représentation (repas extérieur avec des personnes extérieures à l'établissement) a bien fait l'objet d'une demande préalable auprès du directeur général²². Les notes de frais du directeur administratif et financier font l'objet d'un contrôle de second niveau par le directeur général ;
- un troisième contrôle exercé par l'agent comptable qui consiste en la vérification du respect de la réglementation, à l'instar des autres dépenses de l'établissement.

L'établissement, dans le cadre d'un marché public, procède à l'acquisition des billets de train, d'avion, de location de voiture et de prise en charge de chambre d'hôtel afin de permettre aux salariés de limiter les frais avancés.

²² Le nouveau directeur général a encadré les frais de représentation par un dispositif en deux étapes : une demande préalable du salarié par mail au directeur général et/ou au directeur administratif et financier précisant les personnes susceptibles d'être invitées et une demande de remboursement au cours de laquelle le directeur administratif et financier procède à l'émission d'une attestation de prise en charge en application de la circulaire n° B-2E-94 du 24 septembre 1992.

4. Les procédures d'achat méritent d'être renforcées

a. Les règles de passation de marché d'ÉPARECA

L'ÉPARECA, en sa qualité d'ÉPIC, n'est pas directement soumis au code des marchés publics. Il a décidé de s'y soumettre volontairement en 2000 puis a décidé de s'y soustraire en 2008 et de se conformer à la réglementation qui lui était applicable. Pouvoir adjudicateur eu égard à sa forme d'établissement public industriel et commercial, les marchés publics et accords-cadres qu'il conclut sont soumis aux dispositions de la directive du Conseil et du Parlement européen n° 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative aux procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, lesquelles ont été transposées en droit français par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés publics passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

b. Un processus achat éclaté

L'établissement n'est pas doté de service achat dans son organigramme, néanmoins cette fonction est prise en charge par la direction administrative et financière.

Le processus achat est partagé avec les différents services opérationnels qui ont la charge de mettre en œuvre la politique de l'établissement en termes de mise en concurrence. Ainsi, les marchés relatifs aux travaux de construction des centres sont réalisés par la direction technique. Le cahier des charges est rédigé par le prescripteur. Les offres sont enregistrées à l'accueil et transmises au service concerné qui l'enregistre dans un registre des dépôts. L'offre technique et financière est évaluée par le prescripteur qui produit le rapport de présentation.

La direction administrative et financière a pour rôle de contrôler les engagements et paiements et assure donc un contrôle a posteriori. Elle peut également assurer un rôle de conseil à l'ensemble des acheteurs en amont ou en cours de procédures d'achat.

Le comptable effectue un contrôle de régularité (signataire, lettre d'engagement, contrôle du montant et des avenants).

c. Un pilotage et des procédures à mettre en place

Il n'existe pas de suivi global de l'ensemble des marchés de l'ÉPARECA jusqu'à leur résolution. Il n'est donc pas possible de recenser instantanément le nombre de marchés en cours et les montants engagés. Ces derniers sont suivis au sein de chacune des directions en charge de la mise en œuvre de la concurrence.

En outre, le règlement de la procédure de passation des marchés publics de l'ÉPARECA n'est pas à jour. En effet, l'article 2 du Titre 1^{er} de ce règlement prévoit qu'un registre annuel de passation des marchés publics et accords cadres est créé qui mentionne l'ensemble des procédures engagées par l'ÉPARECA. Une copie de ce registre doit être envoyée tous les trois mois au contrôleur d'État. Ces dispositions ne sont pas mises en œuvre au sein de l'établissement.

Il apparaît également que la commission consultative des marchés publics et des accords-cadres compétente pour connaître des marchés de fournitures et services d'un montant supérieur à 206 000 € HT et de travaux d'un montant supérieur à 5 150 000 € HT prévue d'être créée au sein de l'ÉPARECA ne l'a pas été.

Il prévoit également que lorsqu'un marché public doit recevoir l'avis préalable du contrôleur, sa signature intervient après réception de cet avis. Le règlement ne précise pas toutefois, les conditions de soumission au contrôle général économique et financier.

Ce règlement de la procédure d'achat nécessite d'être revu en même temps que la mise en place de nouvelles modalités permettant de suivre de manière centralisée les dossiers de marchés jusqu'à leur résolution (solde comptable), de piloter et suivre les marchés (réunion de suivi de la passation des marchés avec les différents responsables, organisation de revues faisant suite à l'évaluation des fournisseurs) et d'organiser de manière centralisée les commissions des achats pour toute procédure formalisée.

Neuf marchés portant sur le centre artisanal à Bruay-sur-l'Escaut ont été examinés :

- marché en date du 20/10/2009 - titulaire Monsieur Patrick Vanderdoodt, architecte DPLG - pour un montant de 181 689 € ; il porte sur le projet d'un pôle d'activités à vocation artisanale sur la ZFU Néoval à Bruay sur l'Escaut ;
- lot n° 1 - titulaire Colas - du 04/09/2010 pour un montant de 705 025 € TTC ; il porte sur le terrassement du centre ;
- lot n° 2 - titulaire Provalizat - du 4/09/2010 pour un montant de 802 529,43€ TTC; il porte sur le gros œuvre ;
- lot n° 3 - titulaire Euro Structure SAS - du 4/09/2010 pour un montant de 211 892 € TTC; il porte sur la charpente métallique ;
- lot n°4 - titulaire SMAC - du 04/09/2010 pour un montant de 581 318 € TTC ; Il porte sur la couverture, l'étanchéité et le bordage ;
- lot n°5 - titulaire Portland - du 10/05/2011 pour un montant de 54 045 € TTC ; il porte sur des fermetures industrielles ;
- lot n° 6 – titulaire SAS SMA – du 24/11/2010 pour un montant de 138 286 € TTC ; il porte sur la menuiserie et la serrurerie ;
- lot n° 7 – titulaire FORCLUM INFRA NORD du 9/11/2010 pour un montant de 139 123€ TTC ; il porte sur l'électricité ;
- lot n° 8 – titulaire SARL CLAISSE INSTALLATIONS du 2/11/2011 pour un montant de 44 833 € TTC ; il porte sur la plomberie.

Ces marchés représentent un montant de l'ordre de 2,6 M€, soit plus de 10 % du montant des constructions de l'ÉPARECA en 2011.

Les contrôles des marchés n'ont pas mis au jour de défaillances qu'il s'agisse des conditions de passation ou de leur exécution. Les quelques avenants intervenus en cours d'exécution n'ont pas révélé l'existence d'un bouleversement de l'économie des marchés.

Si les contrôles réalisés par la Cour, par sondages, sur les opérations d'achat n'ont pas fait apparaître d'irrégularité, le processus de la commande publique doit être renforcé par un dispositif de suivi et de pilotage centralisé de l'ensemble des achats de l'ÉPARECA et par l'actualisation du guide de procédures qui apparaît obsolète.

Pour l'ensemble des procédures financières (achats, frais de mission,...), la Cour recommande la mise en place d'un dispositif de contrôle interne cohérent, fondé sur une analyse des risques de l'établissement partagée par l'ensemble des acteurs en charge de son contrôle : ordonnateur, comptable et contrôleur financier.

PARTIE IV : UNE STRATÉGIE À AFFINER AU REGARD DE MOYENS CONTRAINTS

I. LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES PRISES PAR L'ÉTABLISSEMENT

A. UN MODÈLE D'INTERVENTION À REDÉFINIR

La méthode d'intervention de l'établissement « sur saisine » par les communes ou par les établissements publics de coopération intercommunale conduit à une logique de guichet et ne permet pas d'établir des priorités claires d'intervention. Ainsi, les investissements de l'ÉPARECA sont concentrés dans les territoires où il est déjà identifié. À l'inverse, le conseil d'administration ne peut pas orienter l'affectation des ressources sur les territoires où les besoins existent mais au sein desquels l'établissement n'est pas connu.

L'état des lieux des activités commerciales et artisanales dans les territoires en rénovation urbaine réalisé par l'ÉPARECA en 2008 et 2010 avait identifié parmi les 750 polarités présentant une unité de fonctionnement et d'usage pour le consommateur 269 polarités présentant des difficultés dont 131 présentaient des dysfonctionnements nécessitant une restructuration lourde et potentiellement l'intervention de l'ÉPARECA. La réforme de la géographie prioritaire vise à concentrer les interventions sur environ un millier de quartiers fragiles à l'échelle nationale. Cela signifie, comme le rappelle le COP 2013-2015, que le besoin nouveau d'interventions de l'ÉPARECA peut être estimé entre 200 et 250 polarités à restructurer au niveau national.

Dans le COP 2013-2015, l'établissement se propose d'engager une démarche proactive à l'égard des territoires peu couverts. À cet égard, l'actualisation de la connaissance de l'appareil commercial des nouveaux quartiers prioritaires prévue dans le COP 2013-2015 doit permettre de mieux orienter les choix d'investissement.

De plus, une nouvelle grille d'intervention a été adoptée par le conseil d'administration du 26 novembre 2013 permettant de prioriser les opérations par notation de plusieurs critères portant sur le rééquilibrage territorial des investissements, les enjeux propres au quartier, la maîtrise des risques et la qualité des partenariats.

Enfin, l'ÉPARECA précise qu'il a engagé une démarche pro active d'information et de sensibilisation dans les territoires où il n'a jusque-là peu ou pas investi malgré l'existence de besoins avérés et que cette action sera poursuivie en intégrant les nouveaux territoires de la géographie prioritaire.

Toutefois, le COP 2013-2015 prévoit l'engagement de 75 M€ correspondant à une quinzaine d'opérations nouvelles. Cela signifie que peu de polarités nécessitant une restructuration pourront bénéficier de l'intervention de l'ÉPARECA.

Le souhait inscrit dans le COP 2013-2015 d'activer un réseau de référents ÉPARECA locaux devrait faciliter la détermination des interventions dans les polarités prioritaires. Contrairement aux autres établissements publics de la politique de la ville, l'ÉPARECA ne dispose d'aucun point d'entrée identifié au niveau des services déconcentrés de l'État qui pourrait apporter un premier niveau de réponse de proximité. Il est ainsi proposé que les ministres de tutelle sollicitent les préfets pour organiser l'identification d'un référent ÉPARECA qui aurait accès à des ressources documentaires, une information personnalisée sur l'intervention de l'établissement et serait appelé à porter localement la problématique commerciale et artisanale au sein des dispositifs de la politique de la ville.

B. UNE NOUVELLE DOCTRINE D'INVESTISSEMENT À METTRE EN ŒUVRE

Ainsi que le rappelle le COP 2013-2015, le volume des besoins d'une collectivité est supérieur à la capacité d'investissement de l'établissement. C'est pourquoi plusieurs critères doivent être évalués avant de s'engager :

- enjeux urbains, commerciaux et sociaux du quartier d'intervention : il doit s'agir d'opérations complexes dans les territoires les plus fragiles au plan national et présentant les dysfonctionnements commerciaux les plus importants ;
- durabilité économique des investissements : le retour de l'actif sur le marché immobilier privé doit être pris en compte. À cet égard, l'ÉPARECA doit faire valoir des logiques de rentabilité vis-à-vis des collectivités locales ;
- les ressources institutionnelles dont dispose le territoire pour prendre en charge certaines opérations de restructuration, de construction ou de maîtrise foncière.

À ce titre, la nouvelle grille d'intervention validée lors du conseil d'administration du 26 novembre 2013 prend en compte l'ensemble de ces critères afin de préciser la « future doctrine d'investissement et d'intervention » de l'établissement (cf. annexe 4). Chaque projet d'investissement est dorénavant coté sur quarante points prenant en compte le rééquilibrage territorial des investissements, c'est-à-dire le degré de mobilisation de l'établissement sur le territoire concerné (14 points), les enjeux urbains, commerciaux et sociaux du quartier (6 points), la durabilité économique de l'investissement (10 points) et l'articulation de l'action de l'établissement avec les partenaires (10 points).

C. UNE ÉVOLUTION VERS UN STATUT D'EXPERT NATIONAL DANS LE DOMAINE DE L'IMMOBILIER ARTISANAL ET COMMERCIAL

Le COP 2013-2015 rappelle que les interventions de l'ÉPARECA depuis sa création lui ont permis d'acquérir une expertise dans les domaines technique, économique, juridique et administratif de l'immobilier artisanal et commercial.

Il souhaite valoriser cette expertise à la fois dans le cadre d'un partenariat national, notamment avec les autres établissements de la politique de la ville (ANRU, ACSÉ), mais également dans la diffusion de son expertise aux intervenants concernés par la problématique du commerce et de l'artisanat dans les quartiers sensibles. Dans ce cadre, le centre de ressources sur le commerce et l'artisanat destiné aux intervenants locaux de la politique de la ville et du développement commercial, auquel il associera l'ANRU et l'ACSÉ aura vocation à diffuser les bonnes pratiques issues des différents métiers exercés au sein de l'établissement : démarche d'études préalables, conditions de maîtrise foncière et de montage des opérations, gestion. L'ÉPARECA prévoit en outre d'améliorer l'accompagnement de porteurs de projets dans leur implantation. Il prévoit d'élaborer une méthodologie d'accompagnement à la création d'entreprises commerciales de proximité en partenariat avec le réseau des boutiques en gestion (BGE).

D. UN RENFORCEMENT DES PARTENARIATS

Le COP 2013-2015 marque la volonté de développer à nouveau des partenariats qui n'avaient pas été renouvelés avec les acteurs de la revalorisation des territoires et du développement économique : ANRU, ACSÉ, Caisse des dépôts et consignations, Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM), Association des chambres françaises de commerce et d'industrie (APCCI).

Actuellement, l'ÉPARECA a signé le 1^{er} septembre 2009 un protocole d'accord cadre avec la CDC qui expire à la fin de 2014 et une convention de partenariat avec l'APCM le 8 juin 2010 afin de mieux relayer son action dans les territoires. De plus, le nouveau directeur participe aux réunions techniques partenariales et aux comités d'engagement de l'ANRU. De nouvelles conventions réalisées avec l'ANRU, l'ACSÉ et l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie doivent être signées pendant le COP.

Le nouveau COP prévoit en outre une démarche de mobilisation des enseignes nationales de la distribution alimentaire afin de favoriser leur implantation nécessaire à la réussite des projets de l'ÉPARECA. En l'absence d'enseigne nationale, l'offre alimentaire de proximité a tendance à se spécialiser, pouvant exclure une partie de la population.

Le COP prévoit également l'expérimentation de conventions de partenariat avec des établissements publics de coopération intercommunale et des conseils régionaux afin de favoriser la mobilisation de l'ÉPARECA sur des territoires à enjeux forts et d'optimiser les coopérations là où l'ÉPARECA est déjà présent. Cette contractualisation portera notamment sur la détection des besoins en matière de locaux artisanaux.

Enfin, la nouvelle grille d'intervention prévoit dans ses critères les partenariats de l'établissement dans le projet (10 points sur 40) tant du point de vue financier, que de la maîtrise foncière, de la commercialisation, de la construction et de l'aspect contractuel. Il est vrai que l'efficacité de l'établissement dépend de sa capacité à engager de nombreux partenaires sur un projet. Toutefois, il semble que s'agissant de la construction, privilégier un partenaire signifie privilégier le mode d'intervention en VEFA et pas en maîtrise d'ouvrage propre, ce qui était pourtant une des compétences développées par l'ÉPARECA.

Compte tenu de l'avantage considérable que représente l'intervention de l'ÉPARECA au profit d'une collectivité, une priorisation des interventions, en fonction de l'urgence des situations sur l'ensemble du territoire français, de l'engagement des collectivités locales et de la viabilité économique des projets, est nécessaire. Le COP 2013-2015 prévoit une actualisation de l'état des lieux des commerces en zones prioritaires de la ville. Toutefois, si le dernier état des lieux réalisé par l'ÉPARECA avait permis de susciter des saisines parmi les collectivités, il n'a pas constitué la base des interventions de l'établissement. Or l'ÉPARECA est un opérateur de l'État et doit à ce titre agir au nom de l'intérêt national et pas seulement au profit des collectivités ayant connaissance de son existence. La nouvelle grille d'intervention adoptée le 26 novembre 2013 répond en partie à ce souci d'orienter l'affectation des ressources de l'ÉPARECA sur les territoires où des besoins existent et où l'établissement est peu identifié puisqu'un des critères, important, de la cotation est le rééquilibrage territorial des investissements. Toutefois, l'existence de cette cotation n'est pas suffisante compte tenu de la logique de guichet de l'établissement qui n'intervient que sur sollicitation des collectivités. Ainsi, l'existence d'une grille d'intervention préalable à la nouvelle grille de cotation n'a pas empêché la réalisation de projets jugés moins prioritaires à partir du moment où les critères d'intervention étaient respectés (quartiers prioritaires de la ville, soutenabilité financière du projet). Seule une démarche proactive de l'établissement, qui a commencé à sensibiliser les territoires peu investis par l'établissement malgré des besoins avérés, est nécessaire. L'établissement pourrait être aidé en cela par l'action des référents locaux désignés par les préfets.

Concernant la décision d'investissement, la durabilité économique des investissements est un critère nécessaire à la réussite des opérations de l'ÉPARECA. De ce point de vue, la nouvelle grille d'intervention prend en compte ce critère dans le choix des opérations à réaliser en tenant compte notamment du niveau de risque de l'investissement selon cinq paramètres : aspect concurrentiel, insertion urbaine, configuration et montage du projet, sécurité, adhésion des commerçants sur place.

Enfin, les partenariats constituent un axe important du COP. Il convient de relever les conventions prévues d'être développées avec les établissements publics de coopération intercommunale et des conseils régionaux, notamment sur le sujet de la détection des besoins en locaux artisanaux. L'implication de l'ÉPARECA avec les partenaires est par ailleurs intégrée dans la nouvelle grille d'intervention qui évalue le degré partenarial de chaque projet sur les plans juridiques et financiers mais également du point de vue de la maîtrise foncière, de la commercialisation et de la construction. Sur ce dernier point, cela signifie que les opérations en VEFA seront privilégiées alors que la maîtrise d'ouvrage en propre était une des compétences originales développées par l'ÉPARECA.

II. UNE MARGE DE MANŒUVRE CONTRAINTE

L'ÉPARECA s'est imposé comme un instrument original et utile de maintien ou de création d'activités économiques dans les quartiers défavorisés. Reconnu pour son professionnalisme et son expertise, il est en quelque sorte victime de son succès car les objectifs qui lui sont assignés au sein du COP 2013-2015 sont très ambitieux au regard des moyens qui sont les siens. Plusieurs zones d'attention méritent d'être soulignées.

A. L'ENJEU DE LA TRÉSORERIE

1. Le niveau du fonds de roulement a du mal à couvrir un besoin en fonds de roulement croissant

L'évolution de la synthèse du tableau de financement de l'ÉPARECA permet de constater que le besoin en fonds de roulement de l'établissement est globalement couvert par son fonds de roulement, qui constitue l'excédent de ressources stables permettant de financer les besoins à court terme de l'établissement. Cela n'a toutefois pas été le cas en 2011, générant une situation de trésorerie nette négative. Il en fut de même en 2006.

Tableau n°32 : **Synthèse du tableau de financement 2006-2012**

K€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Niveau du fonds de roulement	17 337	5 896	9 247	14 788	19 997	17 722	20 223
Niveau du besoin en fonds de roulement	19 404	5 184	5 483	9 195	11 561	18 037	18 012
Niveau de trésorerie	-2 067	712	3 764	5 593	8 436	-315	2 211

Source : rapports d'activité ÉPARECA

En 2012, l'augmentation du fonds de roulement et la stabilisation du besoin en fonds de roulement ont généré un niveau positif de trésorerie, qui apparaît comme la différence entre les deux montants. Toutefois, il convient de souligner que l'accroissement du fonds de roulement est lié au niveau exceptionnel de ventes sur cet exercice. Le niveau de trésorerie constitue donc un enjeu important pour l'établissement, en lien avec la hausse de son activité de promoteur qui génère des décaissements importants.

2. Un niveau de trésorerie qui nécessite une vigilance accrue

L'analyse de la trésorerie montre que l'établissement a toujours été dans l'obligation de mobiliser au moins pendant un mois une ligne de trésorerie pour chaque exercice depuis 2006. Toutefois, cette mobilisation est de plus en plus importante depuis 2010. Ainsi, en 2011, la ligne de trésorerie a été mobilisée de septembre jusqu'au mois de décembre. En 2012, la ligne de trésorerie a été mobilisée toute l'année.

Compte tenu du niveau tendu de trésorerie, il conviendra de poursuivre les efforts en matière de recouvrement des créances en veillant d'une part, à établir et suivre un échéancier des subventions à recevoir en lien avec l'avancement des projets, d'autre part, à relancer les créanciers en retard et enfin, à s'assurer de la recouvrabilité des fonds à recevoir dans la rédaction des clauses contractuelles. Si l'ÉPARECA est tributaire des clauses de financement des divers organismes partenaires (FEDER, ANRU, etc.), il veillera néanmoins à un taux de recouvrement important des financements en début de projet.

B. LA QUESTION DE L'EMPRUNT

1. Une politique de recours à l'emprunt évolutive

Lors du dernier relevé de constatations provisoires de la Cour, le principe de l'établissement était de financer ses opérations à hauteur de 50 % par des fonds propres et de 50 % par des emprunts. Ce principe a évolué puisque depuis 2009, le financement se divise dorénavant en deux parts : le préfinancement de la revente et l'apport en fonds propres complémentaires. Le préfinancement de la revente devait être financé à hauteur de 80 % par un emprunt et le solde par la trésorerie de l'établissement, financée via les fonds propres. Toutefois, la trésorerie globalement positive de l'établissement a eu pour conséquence de limiter fortement les emprunts contractés par ÉPARECA qui ont été au nombre de six selon le calendrier suivant :

Tableau n°33 : **Caractéristiques des emprunts réalisés par l'ÉPARECA**

Montant et objet de l'emprunt	236 K€ l'Arsenal à Saint-Fons	488 K€ Les Belles Portes à Hérouville Saint-Clair	305 K€ Bellejouanne à Poitiers	260 K€ Crouin à Cognac	260 K€ Hauts Champs Longchamps à Hem	980 K€ Les Terrasses du Val d'Argent Nord à Argenteuil
Date	2002	2002	2003	2009	2009	2011
Caractéristiques	<u>Banque</u> : CDC ; <u>Durée</u> : 15 ans <u>Taux</u> : Livret A <u>Garantie d'emprunt</u> : 50 % par la Ville de Saint-Fons et 50 % par Crédit Coopératif	<u>Banque</u> : CDC ; <u>Durée</u> : 10 ans <u>Taux</u> : 3,00 % <u>Garantie d'emprunt</u> : 50 % par la Ville de Hérouville Saint-Clair et 50 % par Crédit Coopératif	<u>Banque</u> : CDC ; <u>Durée</u> : 15 ans <u>Taux</u> : Livret A + 25 points de base <u>Garantie d'emprunt</u> : 50 % par la Ville de Poitiers et 50 % par Crédit Coopératif	<u>Banque</u> : CDC ; <u>Durée</u> : 9 ans <u>Taux</u> : Livret A + 20 points de base <u>Garantie d'emprunt</u> : 50 % par la Ville de Cognac et 50 % par Crédit Coopératif	<u>Banque</u> : CDC ; <u>Durée</u> : 15 ans <u>Taux</u> : Livret A <u>Garantie d'emprunt</u> : 50 % par la Ville de Hem et 50 % par Dexia	<u>Banque</u> : CDC ; <u>Durée</u> : 15 ans <u>Taux</u> : Livret A + 50 points de base <u>Garantie d'emprunt</u> : 50 % par la Ville d'Argenteuil et 50 % par Crédit Coopératif
Remboursement	Dernière échéance en juillet 2017	Soldé en juillet 2012	Soldé par anticipation lors de la revente en 2009	Soldé par anticipation lors de la revente en 2012	Soldé par anticipation lors de la revente en 2010	Dernière échéance en juillet 2018

Source : Cour des comptes à partir des réponses au questionnaire

Les prêts sont mobilisés auprès de la Caisse des dépôts et consignations sous forme de prêts projet urbain (PPU) ou de prêts renouvellement urbain (PRU) et sont garantis à 50 % par la collectivité locale et à 50 % par l'ÉPARECA qui confie la couverture au Crédit coopératif. Le relevé de constatations provisoires de la Cour en 2002 rappelait que trois possibilités existent pour couvrir la garantie de tels prêts: la garantie bancaire à des taux élevés, la garantie à hauteur de 80 % par une partie, ou encore la caution directe sur une fraction des sommes prêtées.

L'ÉPARECA avait demandé dans une lettre du 28 mai 2001 à la direction du budget s'il pouvait se porter caution solidaire sur une fraction des sommes prêtées. Il avait par ailleurs interrogé la DGCL concernant la possibilité d'autoriser les collectivités locales à garantir les prêts à hauteur de 80 % dans le cadre des PPU et PRU. Il n'a pas été donné suite à ces questions qui restent d'actualité dans la mesure où l'ÉPARECA ne pourra pas s'affranchir de mobiliser des emprunts et que le coût de cette garantie n'est pas nul.

2. Un recours à l'emprunt qui ne saurait être limité par l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010

Ainsi que vu supra, le recours à l'emprunt, même s'il en est fait un usage modéré, est consubstantiel à l'activité de l'ÉPARECA dont le décret statutaire prévoit qu'il est autorisé à emprunter dans la limite de 20 M€.

Or l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 interdit aux organismes divers d'administration centrale (ODAC), auxquels est assimilé l'ÉPARECA²³, de recourir à un emprunt d'une durée supérieure à douze mois auprès d'un établissement bancaire. L'instruction n° 12-003-M9 du 16 janvier 2012 de la DGFIP précise que « le principe d'interdiction laisse ouverte la possibilité pour les ODAC de recourir à des financements bancaires inférieurs à douze mois, afin de répondre à des besoins de trésorerie ».

En outre, l'article 12 de la loi n° 2010-1645 précise que cette interdiction est obligatoire « nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables », ce qui est bien le cas du décret fondateur de l'ÉPARECA n°97-130 du 12 février 1997 qui prévoit que « le conseil d'administration (...) autorise les emprunts ».

Le recours à l'emprunt par l'établissement est resté limité²⁴ compte tenu de son mode de financement principalement réalisé à partir de dotations, fonds propres et subventions d'investissement. Toutefois, cette situation pourrait devenir problématique si le montant des dotations et subventions venait à être réduit ou si le montant des engagements d'ÉPARECA venait à augmenter de manière significative. Il conviendra de clarifier l'applicabilité de ce texte à l'ÉPARECA dont le recours à l'emprunt est consubstantiel à son activité.

²³ Par arrêté du 28 septembre 2011 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale.

²⁴ Le montant total des capitaux restant dus par l'établissement est ainsi limité à 1 279 000 € pour environ 35 000 000 € HT d'actif immobilisé.

C. DES MOYENS HUMAINS CONTRAINTS

Dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement actuel, les ressources humaines disponibles pour développer les activités de l'établissement sont limitées. La masse salariale de l'ÉPARECA, qui atteint son plafond d'emploi, est contrainte.

L'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 interdit aux organismes divers d'administration centrale, auxquels est assimilé l'ÉPARECA, de recourir à un emprunt d'une durée supérieure à douze mois auprès d'un établissement bancaire. Pourtant le recours à l'emprunt est consubstantiel à l'activité de l'établissement et autorisé dans le décret qui le fonde. Il conviendra en conséquence de clarifier l'applicabilité à l'ÉPARECA de l'article 12 de la loi précitée.

Les moyens de l'ÉPARECA sont contraints. L'évolution de l'établissement vers un statut d'expert national dans le domaine de l'immobilier commercial et artisanal est louable. Toutefois, cet objectif cumulé au souhait de réaliser un nouvel état des lieux des activités commerciales et artisanales et de développer des partenariats et expérimentations dans le domaine de la création d'entreprises commerciales de proximité, devra être compatible avec les objectifs de production (15 opérations sur trois ans) et de gestion des centres actuels.

III. UNE RÉFLEXION À DÉVELOPPER CONCERNANT L'ANALYSE DES RISQUES ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

A. UNE ANALYSE DES RISQUES À DÉVELOPPER

L'ensemble des risques auxquels est confronté l'établissement sur tout le processus de production milite pour la mise en place d'une démarche de maîtrise des risques sur l'ensemble du périmètre de l'établissement. La démarche de contrôle interne est devenue une obligation pour l'ensemble de l'administration de l'État avec le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration puisqu'un « dispositif de contrôle et d'audit internes adapté à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge » doit être mis en œuvre.

Parmi ces risques, on peut citer le risque de vacance des espaces commerciaux et artisanaux restructurés ou construits par l'ÉPARECA. À ce risque de vacance, il convient de signaler le risque locatif qui apparaît dès l'estimation du montant du loyer admissible lors de la phase d'étude de définition du programme : existence de loyers anormaux, phase de montée en régime du centre, estimation difficile des chiffres d'affaires des enseignes commerciales jouant un rôle moteur dans le centre qui s'avèrent plus faibles en général que les estimations des études initiales.

Le processus de pilotage des opérations a également été analysé comme un enjeu d'amélioration dans le cadre du projet d'entreprise s'agissant en particulier de la répartition des responsabilités en fonction des phases de l'opération.

De même, le risque juridique est important au sein de l'établissement qui produit de nombreux documents susceptibles de contentieux : baux, conventions, actes d'acquisition et de cession, procédures d'expropriation, marchés publics, droit social, etc. Dans ce cadre, la formalisation d'un schéma sur le processus de validation juridique et de contrôle prévue dans le COP 2013-2015 s'inscrit pleinement dans cette démarche de maîtrise des risques.

S'il existe des dispositifs de maîtrise des risques comptables et financiers avec le guide de procédures de l'établissement ou encore dans les pratiques constatées²⁵, ces derniers sont éparés et ne sont pas formalisés dans un document global reflétant la stratégie de contrôle de l'ensemble des risques financiers. La formalisation de cette stratégie au sein d'un plan de maîtrise des risques partagé entre le comptable public et l'ordonnateur, en lien avec le contrôleur financier et le commissaire aux comptes, devrait permettre de sécuriser les procédures financières, conformément à l'objectif de renforcement du contrôle interne comptable et financier inscrit dans le COP 2013-2015. En outre, l'arrêté qui fixera les modalités du contrôle budgétaire imposé à l'ÉPARECA par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique pourra être l'occasion de réexaminer les seuils de visa ou d'avis du contrôleur financier.

Le guide d'autoévaluation des opérateurs de l'État réalisé par la DGFiP, en ligne sur le site de la performance publique, doit aider à la mise en place de cette démarche. Par circulaire n° 2011/03/6791 du 1^{er} juin 2011, le directeur général des finances publiques a demandé aux établissements publics la présentation en conseil d'administration de leur cartographie des risques et de leur plan d'action. Le dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers doit en outre s'inscrire dans une démarche plus globale de maîtrise des risques sur l'ensemble du périmètre d'activité de l'établissement.

B. L'EFFET LEVIER DOIT ÊTRE CONNU AINSI QUE LES DONNÉES RELATIVES À L'EMPLOI

L'établissement ne procède qu'au suivi de l'opération dont il est maître d'ouvrage (que cela soit de la maîtrise d'ouvrage directe ou une acquisition en VEFA). En outre, sur ces opérations, le suivi est effectué uniquement sur les dépenses supportées directement ou indirectement par l'établissement, qui ne procède pas à la consolidation des données des autres maîtres d'ouvrages (principalement, les collectivités locales). Il n'est donc pas possible de connaître l'effet levier de l'établissement.

L'établissement a engagé, en relation avec l'Agence nationale de rénovation urbaine, une mission conjointe, prévue dans la convention de partenariat ANRU-ÉPARECA signée le 4 décembre 2013, dont l'un des objectifs est d'analyser cet effet. Les travaux de cette mission devraient être achevés à l'été 2014.

En outre, l'établissement ne suit plus les indicateurs relatifs au nombre d'emplois maintenus ou créés par les centres commerciaux et artisanaux produits par l'ÉPARECA. Sur ce point, l'équipe de direction de l'établissement, dont c'est une des préoccupations, envisage de mesurer les emplois à deux phases clefs des interventions : au moment de la mise en investissement, notamment lors de la réalisation des études juridiques et foncières, puis après cession, à l'occasion des études réalisées trois années après la revente à un investisseur privé.

²⁵ À titre d'exemple, la direction financière adresse des directives à l'ensemble des services concernés par la clôture des comptes ainsi qu'un fichier type. Toutefois, il n'existe pas de formalisation pérenne du processus de clôture des comptes, préalablement à l'intervention des commissaires aux comptes.

C. DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES EN FONCTION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE CHOISI EN COURS D'ÉLABORATION

Un outil de prévision physico-financière de l'établissement a été mis en place dans le cadre de l'élaboration du COP 2013-2015 afin d'étudier les conséquences financières pluriannuelles des décisions d'investissement prises par l'établissement. Les scénarios sont basés sur un montant de 75 M€ d'investissement à décider sur la période 2013-2015 avec des modalités de gestion différentes (durée de portage au niveau de celui constaté actuellement de 4 à 6 ans, prolongée de 8 à 10 ans, création ou non d'une société foncière avec un partenaire financier, avec une montée en puissance limitée ou importante).

D. AFFINER LA MÉTHODE DE CESSIION DES CENTRES

Les reventes d'actifs semblent être décidées sur la base des prévisions de trésorerie et lorsque le produit est en capacité d'être vendu, notamment lorsque le taux de remplissage du centre est satisfaisant.

Le prix de vente se fait au regard des offres enregistrées, sans forcément de prise en compte de la notion de rentabilité, pourtant seule logique des investisseurs. L'intérêt de l'établissement est de prendre en compte la valeur réelle du marché qui est sa rentabilité locative. Les investisseurs sont au courant de la nécessité pour ÉPARECA de vendre régulièrement des centres et en usent lors des discussions portant sur le prix de vente. Le COP 2013-2015 a pris en compte la nécessité de produire en 2014 une note de cadrage pour une mise en œuvre sur les cessions décidées à compter de 2014.

AVIS SUR LA GESTION

L'ÉPARECA constitue un outil d'intervention original, doté de prérogatives de puissance publique, ayant pour mission de restructurer le commerce ou l'artisanat de proximité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il n'intervient qu'à défaut de l'initiative privée, dans une logique transitoire qui vise le retour au droit commun au plus tôt, dès que les résultats d'exploitation sont conformes à la prévision nominale et que les conditions d'environnement urbain sont stabilisées. Malgré les difficultés liées aux interventions dans les quartiers prioritaires, l'ÉPARECA s'est imposé comme l'unique promoteur national public de commerces sur le territoire français.

Sur l'ensemble des sites en exploitation par l'ÉPARECA au 31 décembre 2012 (296 locaux en exploitation), le taux de vacances des commerces est de 13,5 % (40 locaux). Avant l'intervention de l'ÉPARECA, le taux de vacances était de 37,1 %, ce qui permet de mesurer l'utilité économique de cet organisme. D'autres indicateurs, qui ne sont pas suivis dans le COP, permettraient d'objectiver son utilité, tels que le nombre d'emplois maintenus ou créés, ou encore l'effet de levier des opérations de l'ÉPARECA. La nouvelle direction, consciente de cette nécessité, a commencé à prendre des mesures en ce sens.

Ses comptes, qui n'ont été régulièrement établis sur des principes de comptabilité d'engagement qu'à compter de 2007 et certifiés à compter de cette date, reflètent l'accroissement de l'activité de l'établissement depuis 2006.

La gestion est globalement maîtrisée même si la procédure des achats publics doit être renforcée. De même, la question des impayés de loyers ou les produits à recevoir (subventions) doivent continuer à faire l'objet d'une attention renforcée. L'ensemble de ces points pourra être utilement pris en compte dans le cadre d'une démarche globale de maîtrise des risques de l'établissement.

Sur les 200 zones commerciales et artisanales qui nécessiteraient une intervention de l'ÉPARECA, seules 15 pourront faire l'objet d'une intervention de l'établissement entre 2013 et 2015. À cet égard, il convient de s'interroger sur la politique de guichet qui a jusqu'alors prévalu. Une priorisation des interventions en fonction de l'urgence des situations sur l'ensemble du territoire français, et non seulement au profit des collectivités ayant connaissance de son existence, est nécessaire. L'actuelle direction a la volonté de résoudre cette difficulté par une actualisation de l'état des lieux des commerces en zones prioritaires de la ville et la mise en œuvre d'une nouvelle grille d'intervention, établie depuis le 26 novembre 2013, prenant en compte le nécessaire rééquilibrage territorial de l'établissement. Si la volonté de la collectivité est première dans la capacité de l'établissement à investir sur un territoire, il n'en reste pas moins que l'ÉPARECA est un opérateur public national et doit, à ce titre, favoriser les actions les plus urgentes, tout en veillant à la durabilité économique de l'investissement. Si l'établissement a commencé à engager une démarche de sensibilisation dans les territoires peu investis, ce ciblage des zones pourrait être réalisé de manière systématique à partir d'une demande de recensement auprès des nouveaux référents locaux ÉPARECA dont la création est prévue dans le COP 2013-2015.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Revoir la politique de guichet de l'établissement en pré-ciblant les interventions en fonction de l'urgence des situations sur l'ensemble du territoire français. Ce ciblage des zones les plus sensibles pourrait être réalisé à partir de l'état des lieux de la nouvelle géographie prioritaire que doit établir l'établissement et d'une demande de recensement auprès des nouveaux référents locaux ÉPARECA, dont la création est prévue dans le COP 2013-2015, et qui peuvent s'appuyer sur la nouvelle grille d'intervention de l'établissement validée le 26 novembre 2013 par le conseil d'administration.

Recommandation 2 : Renforcer la maîtrise des risques de recouvrement (rédaction des contrats d'assurance, suivi des créances des locataires, suivi financier des partenaires, relance des créanciers défaillants).

Recommandation 3 : Mettre en place un dispositif de contrôle interne comptable et financier formalisé.

Recommandation 4 : Renforcer les modalités du contrôle financier afin de les adapter aux risques financiers et économiques de l'établissement (seuil de visa préalable moins élevé pour les marchés d'investissement, audits périodiques des zones de risques identifiées dans le cadre de la cartographie des risques financiers établie conjointement par l'ordonnateur, le contrôleur financier et le comptable public).

Recommandation 5 : Mettre en place un pilotage centralisé de l'ensemble des achats et actualiser le guide de procédure.

Recommandation 6 : Facturer les prestations d'études commerciales réalisées en amont de l'investissement ainsi que les expertises « flash » qui doivent apporter un premier éclairage sur les perspectives de repliement commercial, compte tenu du besoin de ressources élevé de l'établissement.

Recommandation 7 : Mesurer l'effet levier et le nombre d'emplois générés par les opérations de l'ÉPARECA.

Recommandation 8 : Rendre la durée du mandat des présidents, élus parlementaires ou locaux, conforme avec l'article 1 du décret n° 97-130 du 12 février 1997 repris dans l'article R. 325-2 du code de l'urbanisme, et clarifier les statuts sur les conditions de réélection des administrateurs de l'établissement.

LISTE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Liste nominative des personnes rencontrées

Annexe n°2 : Organigramme de l'ÉPARECA

Annexe n°3 : Objectifs et actions du COP 2013-2015

Annexe n°4 : Nouveaux critères d'intervention de l'ÉPARECA (conseil d'administration du 26 novembre 2013)

ANNEXE N°1 : LISTE NOMINATIVE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Présidente de l'ÉPARECA

Madame Annie Guillemot

Directeur général de l'ÉPARECA

Monsieur Thierry Febvay

Directeur financier de l'ÉPARECA

Monsieur Boris Guilmin

Comptable public de l'ÉPARECA

Monsieur Philippe Dubrulle

Madame Cendrine Nikiel, assistante de direction

Service comptable de l'ÉPARECA

Monsieur Serge Zwolinski, gestionnaire

Monsieur Philippe Deleu, comptable

Madame Christine Chatain, comptable

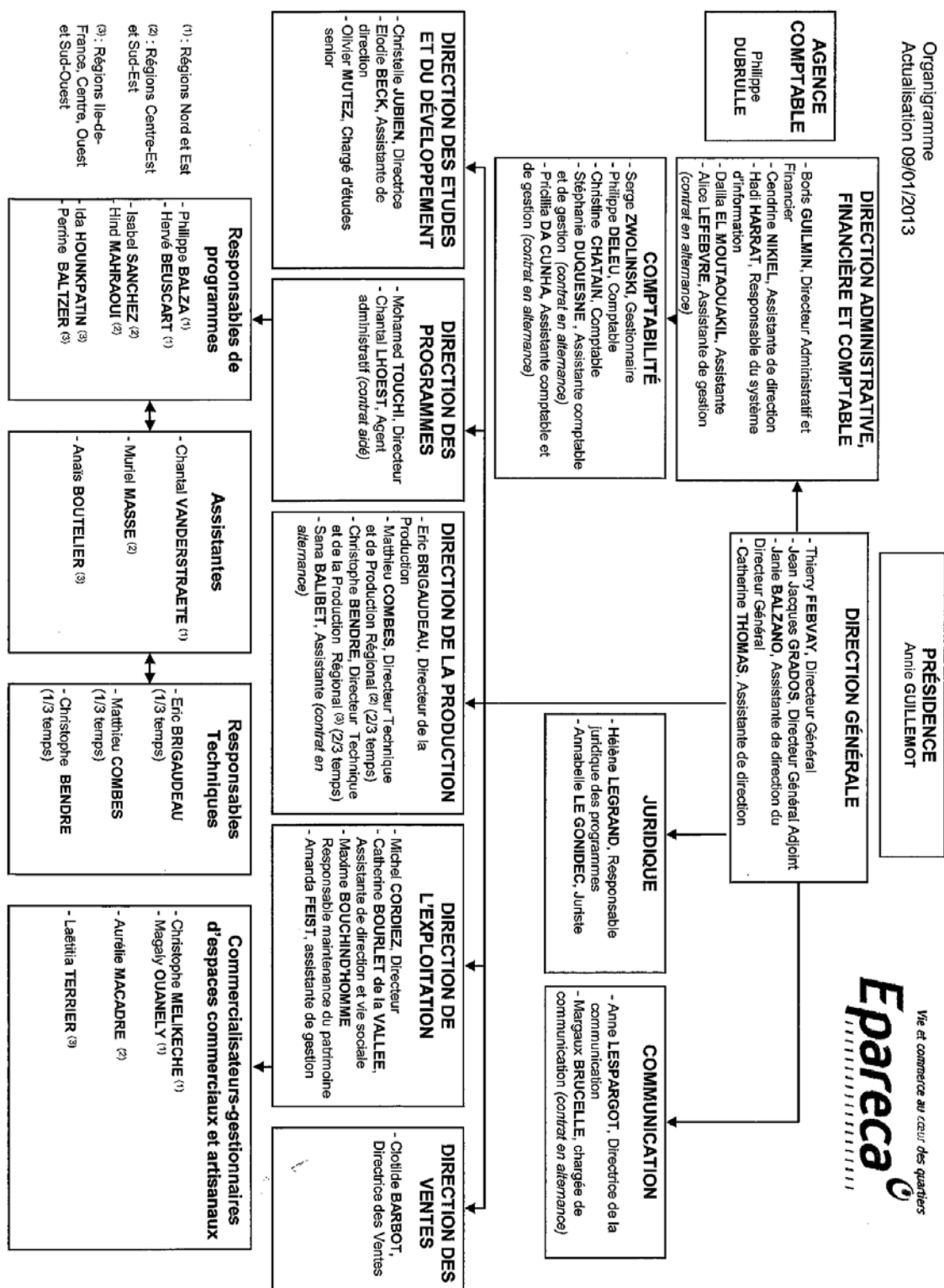
Madame Stéphanie Duquesne, assistante comptable

Madame Pricillia Da Cunha, assistante comptable

Direction des programmes

Chantal Vanderstraete, assistante de production

ANNEXE N°2 : ORGANIGRAMME DE L'ÉPARECA



ANNEXE N°3 : OBJECTIFS ET ACTIONS DU COP 2013 -2015



Annexe 1 – Indicateurs

Note : les indicateurs apparaissant en italique ne sont pas directement attachés à l'une des actions prévues au titre du COP mais sont de portée plus générale. Ils sont issus de la batterie d'indicateurs suivis au titre du contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011, prolongé en 2012.

1. EPARECA EXPERT NATIONAL COMMERCE ET ARTISANAT RECONNU

Objectifs	Actions	Indicateurs
Fin 2014 mettre à disposition un ensemble de ressources expertes	1.1 approfondir l'exercice d'état des lieux des activités artisanales et commerciales de proximité dans les nouveaux quartiers ANRU	Part des quartiers expertisés par rapport au nombre total de nouveaux quartiers ANRU
	1.2 constituer un centre de ressource	Nombre d'abonnés
Fin 2015 fédérer tous les acteurs nationaux sur les enjeux des quartiers sensibles	1.3 consolider les partenariats	Nombre de conventions signées
	1.4 mobiliser les enseignes nationales	Part des locaux destinés à des activités de moyenne surface alimentaire exploitées sous enseigne nationale
Fin 2015 avoir identifié et mobiliser un réseau d'intervenants sur ces enjeux	1.5 inscrire Epareca dans les nouveaux contrats de ville	Part des sites Epareca couverts par un contrat de ville co-signé
	1.6 activer un réseau de références Epareca locaux	Nombre de référents locaux identifiés
	1.7 élaborer un guide méthodologique sur la création d'entreprises commerciales avec BGE	Nombre de téléchargements
	1.8 expérimenter des conventions de partenariats avec des conseils régionaux ou des EPCI	Nombre de conventions signées

2. EPARECA PROMOTEUR PUBLIC DYNAMIQUE DE COMMERCE ET D'ARTISANAT

Objectifs	Actions	Indicateurs
Reprendre dès 2013 un programme de promoteur immobilier public	2.1 engager un nouveau programme d'investissement	Nombre de mises en investissement (passage en 2 ^e CA) Part du programme engagée Nombre de cellules commerciales livrées et de sites mis en exploitation
Revoir dès 2013 les conditions de mise en investissement d'une opération	2.2 préciser la future doctrine d'investissement par une note de cadrage et d'une grille d'analyse	Part des opérations mises en investissement sur la base de la grille d'analyse
	2.3 mieux inscrire nos opérations dans l'environnement urbain	Part des décisions mises en études comprenant une étude de sécurité Part des conventions signées selon le nouveau modèle

Objectifs	Actions	Indicateurs
Revoir dès 2013 les conditions de mise en investissement d'une opération	2.4 approfondir la prise en compte de l'environnement dans les aspects constructifs	Part d'opérations assurées sous maîtrise d'ouvrage EPARECA réalisées conformément à la charte chantier propre pour les opérations lancées après le 1 ^{er} janvier 2014 Part des opérations neuves assurées sous maîtrise d'ouvrage EPARECA bénéficiant d'un label
	2.4 bis: Recenser les coûts des opérations et des charges	Coût de construction (moyenne au m ² , opérations finies en maîtrise d'ouvrage) Coût des VEFA (moyenne au m ²) Coût d'acquisition du terrain (moyenne au m ² des acquisitions réalisées) Coût des études (moyenne au m ²)
Dès 2013 intégrer une très forte valeur sociale ajoutée	2.5 favoriser le développement de l'économie sociale et solidaire, l'accueil de services publics et la création d'activités	Part des surfaces exploitées relevant de l'ESS Part des surfaces exploitées consacrées à des activités de services publics non marchands Part des surfaces exploitées consacrées à de jeunes entreprises relevant d'autres secteurs
	2.6 amplifier la contribution de l'établissement à l'insertion économique en phase construction	Nombre d'heures travaillées sur les chantiers dont Epareca assure la maîtrise d'ouvrage consacrées à l'insertion

3. EPARECA GESTIONNAIRE D'ACTIFS AVISE

Objectifs	Actions	Indicateurs
Revoir le modèle économique pour desserrer les contraintes de trésorerie	3.1 mettre en place une société filiale de portage de plusieurs centres et mobilisation de co-investisseurs	Part du parc détenu par la foncière
Dès 2014 intégrer des critères de rentabilité	3.2 renforcer la fonction contrôle de gestion	Reporting annuel présentant les coûts constatés, l'ensemble des flux, la rentabilité des centres
	3.3 ajuster la règle de calcul de la contribution complémentaire en fonds propres	Part des crédits publics dans le total des recettes sur les nouvelles opérations engagées dans l'année
	3.4 enrichir la méthode de cession des centres: note de cadrage	Part des ventes intervenues conformément au protocole

4. EPARECA EXPLOITANT ATTENTIF

Objectifs	Actions	Indicateurs
Redéfinir les engagements de service et de qualité entre Epareca et les exploitants avant fin 2015	4.1 formaliser une charte d'engagement de service et de qualité des missions d'exploitation	Indice d'atteinte des engagements
	4.2 formaliser une politique des gestions des impayés de loyers et charges	Taux d'impayés global Taux de vacance Taux de mise en redressement judiciaire Taux de départ suite à liquidation judiciaire Loyers au m ² moyen (boutiques et MSA) Charges au m ² moyen Taxe foncière au m ² moyen
	4.4 simplifier les baux	Part des baux signés selon le nouveau modèle
Mettre en valeur plus fortement les centres dès 2013	4.3 renforcer les actions de communication	Part des centres commerciaux livrés ayant fait l'objet d'une action de communication Coût moyen par opération supporté par Epareca pour ces actions
	4.5 renforcer la commercialisation des moyennes surfaces alimentaires	Durée de vacance moyenne des locaux après livraison Ratio chiffre d'affaire réalisé / chiffre d'affaire prévu selon les études Loyers facturés / loyers prévus au bilan prévisionnel
Contribuer à la cohésion sociale, à l'égalité hommes femmes	4.6 amplifier la contribution des centres à la cohésion sociale	Part des centres en exploitation depuis plus d'un an > 10 boutiques couverte par une association de commerçants nombre de baux (hors transferts) signés pour des commerces alimentaires spécialisés alors que l'offre n'est pas complète à l'échelle du centre et de sa proximité immédiate Présence au sein des centres des 5 commerces de base Nombre de création de commerces de proximité Part de femmes chefs d'entreprise exploitant une activité dans les locaux Epareca
Evaluer dès 2013 les coûts des prestations	4.7 identifier les coûts des missions d'exploitation	Montant annuel facturé aux sociétés filiales

5. EPARECA: ÉTABLISSEMENT PERFORMANT

Objectifs	Actions	Indicateurs
Finaliser les projets d'organisation interne avant fin 2014	5.1 finaliser le système d'informations	Finalisation du système (O/N)
	5.2 structurer une gestion électronique documentaire efficace	Part des opérations basculées sur le serveur Opérations
	5.3 réformer les méthodes de pilotages des opérations	Part des opérations vivantes pilotées en modes projet
	5.4 clarifier l'organisation interne	Indice de satisfaction à évaluer par enquête
	5.5 renforcer la qualité juridique	Part des contrôles a posteriori avec observation
	5.6 conforter le contrôle interne comptable et financier	Approbation du plan (O/N)
	5.7 mettre en œuvre le plan bien être	Nombre de bilans du plan bien être Nombre de bilans sociaux
Délais de traitement des dossiers	<i>maintenir un traitement rapide des dossiers</i>	<i>Durée moyenne d'instruction des demandes d'intervention Durée moyenne de réalisation des études de faisabilité Durée moyenne de réalisation de l'opération Durée moyenne de portage Durée moyenne de la phase vente (entre décision de CA et vente réelle)</i>

Annexe 2 - Récapitulatif des chantiers à conduire en interne

1. UN OPÉRATEUR DES POLITIQUES PUBLIQUES, EXPERT ET PARTENAIRE AU SERVICE DES ACTEURS NATIONAUX ET LOCAUX

Actions	Délais
1.1: approfondir l'exercice d'état des lieux des activités artisanales et commerciales de proximité dans les nouveaux quartiers ANRU • Organisation d'un appel d'offres • Rendu des résultats	• Dans un délai de 3 mois après définition de la géographie d'intervention de l'ANRU et rendu des résultats • Dans un délai inférieur à 12 mois après la notification du marché
1.2: constituer un centre de ressources • Étude de définition • Mise en place effective	• Avant la fin 1^{er} trimestre 2014 • Avant fin 2014
1.3: consolider les partenariats avec les autres agences de la politique de la Ville et intervenants nationaux • Signature des conventions	• Sur la durée du COP.
1.4: s'impliquer dans la démarche de mobilisation des enseignes nationales de la distribution alimentaire	Selon calendrier d'engagement de la démarche par les ministères.
1.5: Inscrire Epareca dans les nouveaux contrats de ville • Présentation d'une note de principes généraux au CA d'Epareca	• Mi-2014.
1.6: activer un réseau de référents Epareca locaux • Identification du réseau	• Avant mi-2014 puis mise en place d'une action d'animation
1.7: élaborer une méthodologie d'accompagnement à la création d'entreprises commerciales de proximité en partenariat avec BGE • Engagement de la démarche • Rendu avec mise en ligne sur le centre de ressources	• 2013 • Fin 2014
1.8: Expérimenter des conventions de partenariat avec des établissements publics de coopération intercommunale et des conseils régionaux • Conclusion de quatre conventions test sur la durée du COP	• 2 en 2014 et 2 en 2015

2. UN PROMOTEUR IMMOBILIER PUBLIC ARTICULANT DES ENJEUX SOCIAUX, ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

Actions	Délais
2.1: engager un nouveau programme d'investissement sur la période 2013/2015 • Décisions de mises en investissement	• Sur toute la durée du contrat
2.2: préciser la future doctrine d'investissement et d'intervention de l'établissement • Présentation du document de formalisation des principes d'intervention au conseil d'administration et mise en œuvre	• Dès les premières opérations décidées au titre du COP 2013/2015
2.3: mieux inscrire nos opérations dans l'environnement urbain pour en conforter la réussite économique • Intégration des problématiques « insertion spatiale » et « sécurité » dans les mises en études • Préparation d'un marché à bons de commandes d'études sur la sécurité • Présentation au Conseil d'administration de la nouvelle « convention ville » type, intégrant les nouvelles exigences d'insertion	• A compter de la signature du COP • Avant fin 2013 • Avant fin 2013
2.4: approfondir la prise en compte de l'environnement dans les aspects constructifs • Présentation au Conseil d'administration de la charte « chantier propre » • Intégrer la contrainte labellisation pour tous les dossiers mis en investissement • Engagement de l'analyse multicritères • Production du recensement des coûts et charges • Intégration des dispositions environnementales nouvelles dans le cahier des charges constructif	• En 2013 puis intégration dans les appels d'offre postérieurs • Après la signature du COP • Début 2014 • Fin 2013 • 2013
2.5: favoriser le développement de l'économie sociale et solidaire, l'accueil de services publics et la création d'activités • Engagement des expérimentations ESS • Suivi de la part des surfaces consacrées aux activités autres qu'artisanales et commerciales dans le total des surfaces exploitées	• 2013. • Dès fin 2013
2.6: amplifier la contribution de l'établissement à l'insertion économique en phase de construction • Mise en place de la clause d'insertion pour toutes les opérations dont Epareca assure la maîtrise d'ouvrage et dont l'avis d'appel public à concurrence sera publié	• Après le 1^{er} janvier 2014

3. UN RETOUR AU SECTEUR MARCHAND FAVORISÉ PAR L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Actions	Délais
3.1 : étudier la mise en place d'une société filiale de portage de plusieurs centres et mobilisation de co-investisseurs • Rendu de l'analyse • Présentation d'une décision de création d'une telle société	• Avant fin du 1^{er} trimestre 2014 • Courant 2014
3.2 : renforcer la fonction « contrôle de gestion » • Engagement de la démarche • Déploiement des outils	• 2013 • Premier semestre 2014
3.3 : ajuster la règle de calcul de la contribution complémentaire en fonds propres • Proposition d'une note de cadrage au comité de pilotage du COP puis en CA	• Dans les 6 mois qui suivront la réforme de la géographie prioritaire et le réajustement du barème de l'ANRU
3.4 : enrichir la méthode de cession des centres • Production d'une note de cadrage modifiée pour mise en œuvre sur les cessions décidées à compter de 2014	• Début 2014

4. UN EXPLOITANT ATTENTIF À LA RÉUSSITE COMMERCIALE DES CENTRES ET À LEUR CONTRIBUTION À UNE PLUS GRANDE COHÉSION SOCIALE DANS LES QUARTIERS

Actions	Délais
4.1 : formaliser une charte d'engagement de service et de qualité des missions d'exploitation des centres artisanaux et commerciaux • Formalisation de la charte d'engagement de service • Mise en œuvre	• 2013 • Dès 2014
4.2 : formaliser une politique de gestion des Impayés de loyers et de charges, en relation avec l'agent comptable de l'établissement • Présentation au conseil d'administration d'un document de cadrage en accord avec l'agent comptable de l'établissement • Mise en œuvre	• 2013 • Après approbation
4.3 : renforcer les actions de communication visant à consolider l'activité des centres commerciaux • Présentation d'une note de méthode au conseil d'administration • Mise en œuvre	• 2013 • 2014
4.4 : simplifier les baux • Mise en œuvre des nouveaux baux signés	• A partir du 1^{er} janvier 2014
4.5 : renforcer la commercialisation des boutiques et moyennes surfaces alimentaires • Pour les moyennes surfaces alimentaires	• Mise en œuvre dès finalisation de la méthodologie BGE/Epareca en 2014

Actions	Délais
4.6: amplifier la contribution des centres artisanaux et commerciaux à la cohésion sociale • Engagement d'une action de sensibilisation des collectivités à la mise en place d'actions de portage de repas, notamment à l'occasion des nouvelles opérations • Pour les autres items	• Avant mi 2014 • Sur toute la durée du COP
4.7: identifier le coût des missions d'exploitation • Présentation au conseil d'administration des résultats de l'exercice • Mise en œuvre	• Avant mi 2014 • Après mi 2014

5. UNE PERFORMANCE ACCRUE DE L'ÉTABLISSEMENT AU BÉNÉFICE DE SES PARTENAIRES

Actions	Délais
5.1: finaliser le système d'information interne propre aux besoins d'Epareca • Définition de la feuille de route et mise en place de la démarche • Finalisation	• Avant fin 2013 • Mi 2014
5.2: structurer une gestion électronique documentaire efficace • Finalisation de l'architecture du serveur « opérations »	• Mi 2013
5.3: réformer les méthodes de pilotage des opérations • Finalisation de la démarche • Mise en œuvre	• Fin 2013 • Début 2014
5.4: clarifier pour nos partenaires l'organisation interne d'Epareca et améliorer les méthodes d'accueil • Formalisation et mise en œuvre du document de référence	• Avant fin 2013
5.5: renforcer la qualité juridique • Formalisation et mise en place d'un schéma sur le processus de validation juridique et de contrôle	• Octobre 2013
5.6: conforter le contrôle interne comptable et financier • Présentation au conseil d'administration • Mise en œuvre en intégrant, le cas échéant, les éléments issus du contrôle opéré par la Cour des Comptes	• Avant fin 2013 • 2014
5.7: mettre en œuvre le plan « Bien-être » • Actions du plan bien-être avec les représentants des salariés • Présentation du bilan social annuel	• Bilan régulier • Avant la fin du premier trimestre de l'année n+1

3 – Sujets transversaux

b – Actions transversales du projet de COP

Action 2.2 : préciser la future doctrine d'investissement et d'intervention

Le but final des investissements engagés par ÉPARECA est de créer des ensembles immobiliers commerciaux et artisanaux pouvant, *in fine*, susciter la mobilisation d'investisseurs privés. L'établissement s'est constitué, au fil de la réalisation d'une quarantaine d'opérations dans les quartiers de la politique de la ville dont une quinzaine sont revendues, un capital d'expériences et de bonnes pratiques. Ce capital permet d'identifier un corpus de règles de l'art propre à optimiser les possibilités d'atteindre l'objectif de retour au marché privé.

Alors que le projet de contrat d'objectifs et de performance prévoit la mise en investissement de nouvelles opérations, il est apparu opportun de formaliser cet ensemble de principes d'investissement, préalablement à l'examen de toute nouvelle opération par le conseil d'administration.

La présente note précise, sur la base des grandes orientations assignées à l'établissement, les critères qui permettent d'apprécier la prise en compte de ces principes dans le montage des opérations présentées au conseil d'administration. La feuille de calcul jointe permet de coter chaque opération de manière simplifiée et a vocation à être présentée en appui de chaque nouvelle mise en investissement pour aider à la décision du conseil d'administration.

1°) Les critères d'opportunité liés à l'environnement du projet (20 points)

1a – rééquilibrage territorial des investissements (14 points)

La méthode d'intervention de l'établissement, sur saisine des collectivités, conduit à concentrer les investissements d'ÉPARECA dans les territoires où il est déjà identifié, sans que le conseil d'administration soit pleinement en mesure d'orienter l'affectation des ressources de l'établissement sur les territoires où des besoins existent et où l'établissement est peu identifié. Il importe donc de mesurer le degré de mobilisation de l'établissement sur le territoire concerné, à l'échelle de l'agglomération, pour que cet élément soit pris en compte lors des arbitrages que le conseil pourrait être amené à rendre. Il est proposé de renseigner le total des investissements engagés par ÉPARECA sur l'agglomération concernée, rapportée à la population qui réside dans les quartiers de la politique de la ville concernés (CUCS, source I-ville : <http://siq.ville.gouv.fr/Atlas/CUCS/>). Il est apprécié au regard d'un investissement type de 3 M€ correspondant au coût moyen d'un pôle de proximité susceptible de couvrir un quartier de 5 000 habitants. Ce critère évoluera à la suite de la réforme de la géographie prioritaire.

Table de conversion

Mobilisation (€/hab. des quartiers CUCS de l'agglomération)	+ 600 €/hab.	+ 400 €/hab.	+ 200 €/hab.	+ 100 €/hab.	0 €/hab.
Points	0	3	6	12	14

1b – les enjeux propres au quartier (6 points)

L'opportunité d'une opération s'apprécie au regard des enjeux spécifiques au quartier et de l'effet levier qu'elle génère. Le projet de contrat d'objectif et de performance définit trois types de critères : urbains, commerciaux et sociaux. La mise en place d'un outil simple d'évaluation de ces enjeux est proposée, de manière à apprécier l'engagement de l'établissement sur des opérations complexes dans les territoires les plus fragiles au plan national et présentant les dysfonctionnements commerciaux les plus importants.

Enjeux	Faibles	Moyens	Forts	Aspects pris en compte
Urbains	0	1	2	Contribution de l'opération à un projet de renouvellement urbain global Articulation du projet commercial avec une action en faveur de l'espace public, des transports publics, une transformation immobilière, etc. Opération dans le cadre d'un projet ANRU, d'un projet stratégique local d'un volet urbain d'un contrat de ville
Commerciaux	0	1	2	Carence dans la distribution de proximité au sein du quartier ou existence d'une demande de locaux artisanaux non pourvue Spécialisation de l'offre existante Développement de la vacance
Sociaux	0	1	2	Niveau de priorité du quartier au titre du CUCS (0 pour les quartiers de priorité 3, 1 pour les priorités 2 et 2 points pour les priorités 1, 1 pour les PNRQAD), <i>source l-ville</i> : http://sig.ville.gouv.fr/Atlas/CUCS/

2°) Les critères liés à la durabilité économique de l'investissement du fait des caractéristiques de l'opération (10 points)

Le projet de contrat d'objectifs et de performance prévoit que les décisions d'investissement soient prises au regard d'une évaluation des perspectives de retour de l'actif sur le marché immobilier privé. Naturellement, seuls des projets présentant des perspectives de durabilité économique sont présentés au conseil d'administration, toutefois avec de niveaux de risques plus ou moins élevés. La matrice ci-après vise à permettre de mesurer *a priori* le niveau de risque de l'investissement envisagé en fonction de 5 paramètres propres au projet.

Niveau de maîtrise des risques	Faible	Moyen	Fort	Aspects pris en compte
Chalandise	0	1	2	Adéquation du projet au potentiel mesuré en tenant compte de la concurrence, présence d'activités viables à transférer
Insertion urbaine	0	1	2	Localisation sur un axe, présence d'un arrêt de TCSP en proximité immédiate, visibilité, stationnement, etc.
Configuration et montage du projet	0	1	2	Absence de partie commune, maîtrise foncière intégrale, sortie d'un statut de copropriété, disposition contractuelle avec la ville procédant à un partage des risques
Sécurité	0	1	2	Appréciation selon données quantitatives ou qualitatives disponibles
Adhésion - association au projet des commerçants en place	0	1	2	Organisation d'une démarche spécifique, identification d'un risque de contentieux avec les exploitants ou propriétaires de murs en place, etc.

3°) L'articulation de l'action de l'établissement avec les partenaires (10 points)

L'efficacité de l'action de l'établissement dépend de sa capacité à engager avec des intervenants de proximité des partenariats sur divers plans : financement du projet, maîtrise foncière, exploitation (commercialisation, animation, etc.), réalisation des travaux (en cas d'achat en VEFA ou en mandat), partenariat global au titre du contrat de ville ou d'une convention globale d'agglomération *ad hoc*. Il est proposé de mesurer cette articulation à l'aide de la matrice suivante.

Partenariat	Faible	Moyen	Fort	Aspects pris en compte
-------------	--------	-------	------	------------------------

Financement	0	1	2	0 si la contribution totale d'ÉPARECA est supérieure à 75 % des dépenses d'investissement 1 si supérieure à 50 % et inférieure à 75% 2 si inférieure à 50 %
Maîtrise foncière	0	1	2	0 si ÉPARECA assure la maîtrise foncière 1 si ÉPARECA l'assure partiellement 2 si la maîtrise foncière n'est pas assurée par ÉPARECA
Exploitation	0	1	2	2 si convention de partenariat pour commercialisation 1 si instances locales prévues pour faciliter la commercialisation 0 sinon
Construction	0	1	2	2 si VEFA 1 si mandat 0 si maîtrise d'ouvrage propre
Contractuel	0	1	2	2 si convention globale ad hoc 1 si ÉPARECA signataire du contrat de ville 0 sinon

4°) cotation globale

Lors de la présentation de la mise en investissement de nouvelles opérations, la grille sera renseignée et présentée dans ses 4 volets : rééquilibrage territorial des investissements (1a), insertion dans l'environnement urbain (1b), risques économiques (2) et qualité des partenariats (3). Les critères seront sommés et le total sera apprécié au regard de la cotation suivante.

Cotation globale	9 points et moins	Entre 10 et 19 points	Entre 20 et 29 points	30 points et +
Niveau de priorité	Non prioritaire	Faiblement prioritaire	Prioritaire	Fortement prioritaire