

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMENAGEMENT EUROMEDITERRANEE

Exercices 2016 à 2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 16 février 2022.

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

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
1 UN OUTIL TRANSITOIRE POUR DES ENJEUX DE LONG TERME.....	11
1.1 Le contexte local	11
1.1.1 Le contexte urbain, économique et social	11
1.1.2 Le contexte institutionnel local	12
1.1.3 Le plan « Marseille en grand »	13
1.1.4 Les acteurs publics liés à l'État	14
1.1.4.1 Le grand port maritime.....	14
1.1.4.2 La SNCF.....	15
1.2 Un projet au long cours	16
1.2.1 EuroMed I : une réussite reconnue.....	17
1.2.1.1 Des opérations en voie d'achèvement, un équilibre financier préservé.....	18
1.2.1.2 Une image institutionnelle positive	18
1.2.2 EuroMed II : une opération urbaine complexe et d'envergure.....	19
1.2.2.1 Les enjeux d'EuroMed II	19
1.2.2.2 Le protocole IV, phase 1, 2011-2020	20
1.2.2.3 Le protocole V, 2011-2030, phase 1 bis.....	21
1.2.2.4 La phase 2 du protocole.....	24
1.2.2.5 La « revoyure » en cours	24
1.3 Politique foncière et immobilière	27
1.3.1 Les modalités d'acquisition.....	27
1.3.2 Les risques et contraintes associés aux emprises foncières.....	28
1.3.3 Les cessions de charges foncières	28
1.3.3.1 Doctrine et pratique	28
1.3.3.2 Les cessions sur la période	30
1.4 Les réalisations	31
1.4.1 L'implantation de logements.....	31
1.4.2 Les implantations d'entreprises et les emplois	32
1.4.2.1 La stimulation du territoire	33
1.4.2.2 Le confortement des filières	33
1.4.2.3 L'insertion	34
1.4.2.4 L'évaluation de l'EPAEM.....	35
1.4.2.5 L'étude de l'AGAM	36
1.4.2.6 Les données de la CCI AMP	37
1.4.3 Les retombées fiscales.....	38
1.5 Les enjeux de la suite du projet	40
1.5.1 La gestion des équipements et la continuité urbaine	40
1.5.2 L'implantation de commerces et services	41
1.5.3 La mutation sociale : un enjeu complexe	42
1.5.3.1 Un contexte délicat.....	42
1.5.3.2 Des perceptions locales qui questionnent.....	42
1.5.3.3 Certains objectifs sont presque atteints	43
1.5.3.4 Des modalités de concertation adaptées aux habitants	43

1.5.4 La communication.....	45
1.5.4.1 La communication institutionnelle	45
1.5.4.2 La communication locale et la concertation	45
1.5.5 Une action innovante à valoriser	46
1.5.6 La création d'activités	48
1.5.6.1 Les appels à projets	48
2 DES OUTILS DE PILOTAGE A RENFORCER ET ADAPTER	50
2.1 Gouvernance et organisation interne	50
2.1.1 La gouvernance	50
2.1.1.1 Le conseil d'administration	50
2.1.1.2 Les instances de coordination.....	51
2.1.2 L'organisation interne	52
2.1.2.1 Le directeur général.....	52
2.1.2.2 L'équipe de direction.....	52
2.1.2.3 Les délégations de signature.....	53
2.1.2.4 Le pilotage interne.....	53
2.1.3 Les ressources humaines	54
2.1.3.1 Statut du personnel	54
2.1.3.2 Effectif et masse salariale	54
2.1.3.3 Une rotation importante du personnel	54
2.1.3.4 Prestations de services externes.....	55
2.1.3.5 Rémunérations, avantages en nature et indemnités	55
2.1.3.6 Accord d'intéressement	55
2.2 Les comptes annuels.....	56
2.2.1 Le compte de résultat	56
2.2.1.1 Évolution de la structure des dépenses	57
2.2.1.2 Évolution de la structure des recettes	58
2.2.2 Le bilan.....	61
2.2.3 L'annexe.....	63
2.3 Situation et perspectives financières	64
2.3.1 Endettement.....	64
2.3.2 Trésorerie	65
2.3.3 Un impact maîtrisé de la crise sanitaire.....	66
2.3.4 Une comparaison difficile entre EPA.....	67
2.4 Gestion budgétaire et comptable	70
2.4.1 Gestion budgétaire.....	70
2.4.2 Gestion comptable.....	71
2.4.2.1 Les outils informatiques	71
2.4.2.2 Dématérialisation	71
2.4.2.3 L'agence comptable	71
2.4.2.4 Vers une certification des comptes	72
2.5 Gestion analytique et suivi des opérations	73
2.5.1 L'organisation en affaires.....	73
2.5.1.1 Le cadre comptable	73
2.5.1.2 L'organisation en affaires de l'EPAEM	73
2.5.2 Une application imparfaite de la norme 23	75
2.5.2.1 Un niveau très global d'affaires	75
2.5.2.2 Des affaires hors champ	76
2.6 La commande publique	76

2.6.1 Une activité importante en volume et en montant.....	76
2.6.2 Le cadre juridique : une application continue du code des marchés publics....	77
2.6.3 L'organisation de l'achat public.....	78
2.6.3.1 Les procédures internes à l'établissement	78
2.6.4 L'exécution des marchés.....	79
2.6.5 Appréciation générale du dispositif de la commande publique.....	84
2.6.5.1 Un système globalement efficace.....	84
2.6.5.2 Des marges de progrès identifiées	85
2.6.6 La fonction achats et le label RSE.....	86
2.6.6.1 Sur la RSE :	87
2.6.6.2 Sur la fonction achat.....	87
2.6.6.3 Sur le contrôle	87
2.6.6.4 Sur la gouvernance	88
2.6.6.5 RSE et fonction achats	88
2.7 Le contrôle interne	88
2.7.1 L'organisation du contrôle interne	89
2.7.1.1 Comitologie et procédures.....	89
2.7.1.2 L'absence d'une cartographie globale des risques	90
2.7.1.3 La cartographie des risques de la chaîne budgétaire-comptable	90
2.7.1.4 Une présentation des risques et aléas insuffisamment formalisée	91
2.7.2 Des pratiques à sécuriser.....	91
2.7.2.1 La liquidation de la CVAE	91
2.7.2.2 Les délais de paiement	92
2.7.3 Le système d'information.....	93
2.7.3.1 Matériels et logiciels	94
2.7.3.2 La sécurité informatique.....	95
2.7.4 Une prise en compte insuffisante des recommandations de l'agence française anticorruption	96
2.7.4.1 Le champ d'application des dispositions de la loi Sapin II	96
2.7.4.2 Les recommandations de l'AFA.....	97
2.7.4.3 La mise en œuvre au sein de l'EPAEM.....	97
ANNEXES.....	104

SYNTHÈSE

Dans un contexte citadin et institutionnel aussi spécifique que celui de Marseille, l'intervention d'un établissement public de l'État est un marqueur. La réalisation d'une opération d'intérêt national (OIN) sur un périmètre de 500 hectares contribue fortement à la dynamisation et au renouvellement urbain au cœur de la seconde ville de France et de ses quartiers les plus pauvres. Avec un effectif d'un peu plus de 50 personnes et un budget annuel de fonctionnement approchant le million d'euros, l'établissement est un acteur essentiel du territoire, dont l'expertise, les réalisations, et la capacité d'innovation sont reconnues au plan national comme international.

Engagé en 1995, le projet Euroméditerranée a d'abord transformé les anciens quartiers d'arrière-port pour créer le plus gros quartier central d'affaires du Sud de la France, accueillant de nombreuses activités économiques et une offre nouvelle de logements (dont environ un tiers de logement sociaux) et accompagnant la transformation de la métropole grâce à son irrigation par les réseaux de transports publics.

Après l'extension du périmètre de l'OIN en 2007, le projet se poursuit désormais sous la forme d'EuroMed II, une vaste opération de renouvellement urbain associant le recyclage de friches ferroviaires et industrielles, la création d'un grand parc urbain combiné à une impérieuse régulation hydraulique, et une requalification salubre des quartiers environnants.

Fort de sa réussite, unanimement saluée, dans la première opération, l'établissement public Euroméditerranée (EPAEM)¹ est aujourd'hui engagé dans un projet dont la nature a changé. Il nécessite en effet une ingénierie sociale renforcée pour accompagner les habitants ou les activités économiques précaires mais aussi pour garantir la qualité urbaine des équipements et leur fonctionnement au profit de tous, dans le respect de l'histoire du site. Il requiert une association permanente des acteurs du territoire, dans un contexte local marqué par des divergences institutionnelles. Si la volonté est partagée, mais pas toujours assumée, de redéfinir le projet urbain, la tension pesant sur les budgets des collectivités, ainsi que la présence d'autres acteurs essentiels, tel que le Grand port maritime de Marseille (GPM), rend l'exercice délicat.

Les conséquences de cette évolution de la nature du projet peinent à être pleinement intégrées à la stratégie de l'EPAEM. Doté d'une expertise technique incontestée et incontournable, l'établissement tend à privilégier une action autonome, assortie d'une communication de terrain privilégiant la neutralité à l'égard de la vie politique locale. Dans une configuration institutionnelle locale renouvelée, cette approche est fortement questionnée et la future gouvernance de l'EPAEM devra en tenir compte.

Ce positionnement en retrait prive l'établissement d'une mise en valeur de son savoir-faire et de ses réussites, notamment dans le champ du développement durable, alors que son action pourrait, par exemple, servir de base à une labellisation de type Responsabilité sociale et environnementale (RSE).

Un tel projet, inscrit dans un temps long (au-delà de 2030) et marqué par sa complexité technique (dépollution, risques naturels), un phasage contraint de ses opérations, un équilibre

¹ Ou EuroMed.

délicat entre ses objectifs écologiques et sociaux et diverses contraintes techniques ou financières, implique un renforcement des dispositifs de dialogue entre ses acteurs. La garantie de bonne utilisation des équipements livrés est notamment un axe de progrès nécessaire.

Alors qu'un avenant au protocole, qui organise l'action des différents partenaires publics, est en passe d'être conclu, l'actualisation du projet montre que, même avec une progression des recettes commerciales que conforte la dynamique marseillaise, un engagement et une contribution significative des partenaires publics demeurent indispensables : en l'état des projections communiquées, le coût du projet EuroMed II est évalué à 678 M€, supportés à 46 % par des financements publics provenant des collectivités locales et de l'État conformément au protocole, mais aussi de financements spécifiques. La finalisation du projet, à l'horizon 2035, nécessitera en outre la mise au point d'un nouvel avenant pour un besoin de financement estimé à ce stade à 240 M€.

Doté d'une équipe légère et compétente, même si elle a été souvent renouvelée, très encadré dans sa stratégie et sa gestion, l'établissement doit néanmoins progresser dans son organisation et ses procédures internes, qui restent dominées par les contraintes et les objectifs opérationnels. Bien que muni d'outils de gestion performants et d'un système d'information maîtrisé, quelques insuffisances ont été relevées en matière de commande publique ou dans l'application de règles comptables ou fiscales. L'établissement doit donc poursuivre le travail de révision et d'amélioration des procédures qu'il a engagé, notamment en mettant en place une cartographie globale des risques de toute nature et en parachevant la mise en œuvre de dispositifs préventifs.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont numérotées selon l'ordre de leur évocation au rapport.

Concernant l'activité et la communication de l'EPAEM

Recommandation n°2 : Mettre en place les outils permettant un suivi des objectifs prévus au protocole et déclinant la production de logements par catégories (typologie des logements, conventionnement de logements sociaux) (EPAEM).

Recommandation n°3 : Se doter, en relation avec les partenaires institutionnels locaux, d'un référentiel de suivi des créations d'entreprises et d'emplois liées aux aménagements réalisés (EPAEM).

Recommandation n°4 : Veiller à n'engager des travaux d'équipements publics qu'avec l'assurance d'une reprise de leur gestion par les partenaires locaux. (EPAEM, Préfet de région).

Recommandation n°5 : Établir une communication institutionnelle assise notamment sur la publication de rapports annuels d'activité (EPAEM).

Recommandation n°6 : Mieux valoriser les actions permettant une labellisation « responsabilité sociale et environnementale » (EPAEM).

Concernant la gestion de l'établissement

Recommandation n°1 : Élaborer un protocole tripartite entre EuroMed, le Grand Port et la SNCF concernant l'agenda de mise en œuvre des transformations prévues en matière d'infrastructures ferroviaires (Préfet de région).

Recommandation n° 7 : Produire une estimation des aléas susceptibles d'affecter la réalisation et le financement des opérations et harmoniser les modalités de calcul et de suivi de ces aléas entre les EPA (EPAEM, DHUP).

Recommandation n° 8 : Formaliser l'ensemble des relations avec l'agence comptable par une convention de service comptable et financier (EPAEM).

Recommandation n° 9 : Conduire dès que possible le test de certification des comptes de l'EPA et, au vu de ses enseignements, proposer au conseil d'administration la suite la plus appropriée (EPAEM).

Recommandation n° 10 : Engager une refonte des méthodes de comptabilité analytique, assise notamment sur un découpage en affaires selon des opérations homogènes, tel que le prévoit la norme comptable n°23 (EPAEM).

Recommandation n° 11 : Veiller à procéder à l'allotissement des futures commandes publiques et, à défaut, à en motiver l'absence (EPAEM).

Recommandation n° 12 : Compléter le dispositif de contrôle interne, notamment en élargissant le champ de la cartographie des risques (EPAEM).

Recommandation n° 13 : Renforcer la mise en œuvre des recommandations de l'AFA, notamment par une communication renouvelée et détaillée à l'ensemble des agents de l'établissement (EPAEM).

INTRODUCTION

Créé en 1995, l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM) porte une opération d'aménagement au long cours. D'abord consacré à l'aménagement d'un quartier central d'affaires dans le cadre du renouveau de Marseille au début des années 2000, le projet s'est vu étendu, ce qui le conduit à relever des défis nouveaux de nature urbanistique et architecturale et le confronte à des enjeux environnementaux et sociaux de plus grande ampleur.

La reconquête d'espaces urbains sur près de 500 hectares, pour créer des bureaux, des commerces, des équipements publics et des logements sur un site occupé et marqué par des industries abandonnées, des habitats paupérisés ou des friches ferroviaires, lui confère une singularité que renforce son immédiate proximité avec le bord de mer.

Installé dans un contexte d'organisation territoriale inachevée, et mis en œuvre aux forceps, l'établissement a dû concilier son activité d'aménageur de long terme avec les contraintes de la vie politique locale. L'autorité naturelle que lui donne son identité d'organisme d'État doit cependant composer avec le voisinage du Grand Port de Marseille, qui s'inscrit dans une logique organique distincte.

La poursuite du projet s'inscrit désormais dans le contexte du projet « Marseille en grand » présenté par le président de la République le 2 septembre 2021, qui reposera sur les acteurs institutionnels et de nouvelles structures dédiées.

La stratégie de l'EPAEM intègre cet environnement complexe en devant surmonter plusieurs paradoxes :

- structure souple et flexible, il constitue, de l'avis général, l'opérateur de référence du territoire, doté d'une ingénierie et d'un savoir-faire reconnu ;
- organisme de mission, il est devenu une institution locale portant un projet de renouvellement urbain qui se prolonge ;
- acteur essentiel du territoire, il conserve une communication en retrait sur ses réalisations pour le compte des collectivités.

Guidé par son activité opérationnelle et porté par les collectivités et les représentants de l'État qui orientent et encadrent son action, l'EPAEM doit aborder les nouveaux défis en s'adaptant à un contexte renouvelé et en s'appuyant sur des outils de pilotage interne renforcés.

Carte n° 1 : Les périmètres d'EuroMed I et II



Source : Site internet EuroMed.

1 UN OUTIL TRANSITOIRE POUR DES ENJEUX DE LONG TERME

Créé en 1995², l'EPAEM a eu pour mission première de doter Marseille d'un quartier central d'affaires dans un secteur d'arrière-port en déshérence. Cette première mission s'est réalisée dans un contexte urbain porteur, entre l'arrivée de la ligne ferroviaire à grande vitesse en 2001 et, en point d'orgue, l'inauguration du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (Mucem) et la désignation de Marseille comme capitale européenne de la culture en 2013.

L'opération a trouvé un prolongement avec l'extension de l'opération d'intérêt national (OIN) vers le Nord en 2007³, dans un secteur de friches industrielles ou ferroviaires et d'habitat de type villageois paupérisé.

L'ensemble de ces réalisations s'inscrit dans un contexte socio-économique souvent dégradé et fait intervenir différents acteurs institutionnels dont la coopération est une clé de la réussite du projet.

Alors que l'opération EuroMed I arrive en phase finale dans des conditions satisfaisantes, les caractéristiques d'EuroMed II sont notablement différentes à plusieurs égards. Le conventionnement entre les partenaires publics s'inscrit dans le cadre d'un protocole périodiquement revu et est l'objet d'un avenant en cours de finalisation.

1.1 Le contexte local

1.1.1 Le contexte urbain, économique et social

La zone d'activité d'arrière port, marquée par les bombardements durant la Seconde Guerre mondiale, a décliné au rythme de la fin de l'empire colonial, puis des crises pétrolières des années 1970, et enfin avec la délocalisation de certaines activités industrielles à Fos-sur-Mer. Les quartiers de la Joliette et d'Arenc étaient ainsi parsemés de nombreuses friches industrielles.

Le tissu urbain est par ailleurs marqué par l'historique de son activité portuaire, avec une façade maritime inaccessible depuis l'arrière port, et des faisceaux ferroviaires dédiés au fret. L'urbanisme routier du siècle dernier a également implanté des voies autoroutières irrigant la ville et marquant des fractures urbaines entre îlots ou quartiers.

Les zones concernées sont également caractérisées par la paupérisation de la population présente, dans un habitat souvent dégradé. L'agence d'urbanisme de l'agglomération

² Décrets n°[95-1102](#) et [1103](#) du 13 octobre 1995.

³ Décret n°2007-1798 du 20 décembre 2007.

marseillaise (AGAM) a mesuré en 2017 la fragilité socio-économique des populations de différents secteurs de la métropole⁴, sur la base d'un indice composite élaboré⁵ à cette fin. Si les valeurs mesurées pour la métropole dans son ensemble sont comparables à celles observées au niveau national, la fragilité de la population ainsi mesurée est plus forte à Marseille, avec notamment des *maximas* dans les 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} arrondissements, parmi lesquels se situe le périmètre de l'OIN.

Mis au-devant de la scène par la catastrophe de la rue d'Aubagne en 2018, la question de l'habitat indigne est particulièrement prégnante à Marseille. Pour 60 000 logements potentiellement indignes recensés dans la métropole (dont 12 000 nécessitent un traitement prioritaire), 40 000 sont situés à Marseille (dont 10 000 requièrent une action prioritaire)⁶, avec une concentration dans le centre historique et les quartiers Nord.

Les opérations menées par l'EPAEM, notamment dans EuroMed II, comporte une part significative de problématiques de relogement (village des Crottes, secteur Cazemajou).

La réhabilitation de l'habitat indigne et la SPLAIN

La requalification du centre-ville s'inscrit dans le cadre d'un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) baptisé « Marseille Horizons », conclu en juin 2019, et dont le périmètre, qui couvre environ 1 000 ha, inclut une part substantielle de celui de l'OIN.

Dans ce périmètre a été décidé en octobre 2020 la réalisation d'une grande opération d'urbanisme (GOU), impliquant dix partenaires⁷. Ce cadre confère à la métropole la délivrance des permis de construire et, par délégation, la maîtrise d'ouvrage d'équipements publics. Une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLAIN) a été créée pour la réalisation des opérations de requalification des îlots d'habitat insalubres

Son périmètre de 300 ha englobe les quartiers de Noailles, incluant notamment une partie du périmètre d'EuroMed, notamment les abords de la gare Saint-Charles et le quartier Hoche-Versailles, induisant une double compétence de l'EPA d'une part, et de la métropole et de la SPLAIN d'autre part.

Le capital de cette société, d'un montant de 14,29 M€, est détenu à 59 % par la métropole, et 6 % par la ville. L'EPAEM porte, pour le compte de l'État, une participation de 35 %. Il n'intervient en revanche pas directement dans les opérations de réhabilitation. Ainsi, le traitement de l'îlot Hoche-Versailles, inclus dans le périmètre de l'OIN, a été concédé par l'EPAEM à la SPLAIN.

1.1.2 Le contexte institutionnel local

La Ville de Marseille est notamment caractérisée par la configuration et l'étendue de son territoire, ainsi que par sa sociologie, avec des taux élevés de pauvreté et de chômage. Au

⁴ [Fragilité socio-économique, Un indice pour mesurer la précarité, Observatoire AGAM, octobre 2017.](#)

⁵ Sur la base des huit indicateurs suivants : part des chômeurs de longue durée (plus d'un an) ; part des ménages dont la personne de référence est chômeur ; part des bénéficiaires du RSA socle ; part des salariés occupant un emploi précaire (tout contrat hors CDI ou titulaire de la fonction publique) ; taux d'activité, part des personnes sans diplôme ; part des familles monoparentales ; part familles nombreuses (trois enfants et plus).

⁶ Source : [Métropole Marseille Aix Provence](#), 2019.

⁷ État, métropole, ville, département, banque des territoires, Anah, Anru, EPF Paca, Association régionale des organismes HLM.

plan financier, le dernier rapport de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte-d'Azur, comme l'audit externe sollicité par la mairie à l'automne 2020⁸ pointent une situation tendue avec un endettement élevé, une épargne nette fragile, des marges de manœuvre restreintes et une faible capacité d'investissement.

Marquée par la catastrophe de la rue d'Aubagne en 2018, la ville fait face à la nécessité de résorption de son parc de logements insalubres. Elle doit aussi rénover son parc d'écoles primaires, dans le cadre d'un plan d'investissement estimé à 1,2 Md€ à l'horizon 2030.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence (AMP) constitue quant à elle une intercommunalité vaste et hétérogène⁹, et l'exercice de ses compétences demeure fortement contraint par le reversement d'attributions de compensation aux communes.

Si la métropole a adopté un plan local d'urbanisme intercommunal, le projet de plan local de l'habitat (PLH) n'a pas encore été adopté.

Autre compétence métropolitaine, la mobilité constitue un sujet particulièrement aigu, placé au cœur des demandes formulées au titre du plan « Marseille en grand », qui a été annoncé en septembre 2021 par le président de la République. Sa mise en œuvre est toutefois conditionnée par la réforme de la gouvernance métropolitaine, récemment adoptée par le Parlement¹⁰.

La métropole porte une société publique locale d'aménagement, la SOLEAM. Celle-ci a fait l'objet d'un récent rapport de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte-d'Azur¹¹, qui relève que les opérations d'aménagement qui lui ont été confiées sont réalisées avec d'importants retards et ne correspondent pas aux projets initiaux, les collectivités actionnaires modifiant régulièrement en profondeur ces projets ou les mettant en sommeil pendant de longues périodes. La chambre s'interroge sur le devenir de la SOLEAM, après la création en 2020 de la nouvelle société d'aménagement d'intérêt national (SPLAIN), dont les principaux actionnaires sont la métropole et l'État, et alors qu'elle a vocation à intervenir sur le même territoire du centre-ville.

Enfin, le département et la région sont également impliqués dans le projet EuroMed à raison de leurs compétences respectives, notamment, pour la région, au titre du développement économique.

1.1.3 Le plan « Marseille en grand »

Lors de sa venue à Marseille le 2 septembre 2021, le président de la République a annoncé plusieurs mesures relatives à la modernisation de la ville, dont certaines dans des

⁸ [Audit des finances de la Ville de Marseille](#), Deloitte, janvier 2021.

⁹ La Métropole Aix-Marseille-Provence regroupe 92 communes, dont une du Vaucluse (Pertuis), une du Var (Saint-Zacharie) et 90 des Bouches-du-Rhône sur un territoire de 3 148 km². Elle est ainsi la plus vaste de France : quatre fois le Grand Paris et six fois le Grand Lyon.

¹⁰ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite 3DS.

¹¹ Chambre régionale des comptes de PACA, avril 2021.

domaines connexes de la mission confiée à l'EPA. Toutefois l'établissement n'est pas directement concerné par les différentes annonces.

- La résorption de l'habitat indigne demeure de la compétence de la SPLAIN, qui se verra confier, par voie concessive, les opérations relatives à l'îlot Hoche-Versailles, inclus dans l'OIN ;
- En matière de mobilités, la création d'un GIP dédié a été annoncé, conditionnée à une évolution de la gouvernance de la métropole ;
- La rénovation des écoles doit être confiée à une « société publique d'intérêt national » dédiée, qui serait pilotée par l'État et présidée par le maire de Marseille, et assortie d'un « financement conséquent ».

S'agissant des établissements scolaires, la nature juridique et le périmètre de la société publique restent à préciser¹². Pour autant, et malgré l'antériorité et l'expertise acquise de l'EPAEM, l'intervention de celui-ci ne peut être envisagée hors du périmètre de l'OIN.

1.1.4 Les acteurs publics liés à l'État

Le périmètre de l'OIN et les projets portés par l'EPA sont contraints par les emprises respectives du grand port maritime de Marseille (GPMM) et de la SNCF.

1.1.4.1 Le grand port maritime

Marqueur et fondement historique de la ville, le port, géré par l'établissement public national du Grand port maritime de Marseille (GPMM), y occupe une place singulière qui continue d'affecter l'ensemble de l'urbanisme et les mobilités, dans le cadre de relations complexes.

En 2011, le rapport d'Yves Cousquer sur le projet Ville-Port et l'évolution des bassins Est, à l'horizon 2025, a débouché sur la conclusion d'une charte Ville-Port, toujours en vigueur.

Celle-ci fixe pour objectif une relation équilibrée entre la collectivité et son port dans l'aménagement urbain et les activités économiques, impliquant notamment la redéfinition du partenariat entre l'EPAEM et le GPMM.

La période d'EuroMed I a en effet été caractérisée par un contexte de divergences stratégiques, voire de concurrence, entre les deux établissements publics dont les territoires sont contigus, voire conflictuels par endroit. Outre la séparation difficilement franchissable que l'emprise portuaire matérialise entre la ville et son espace maritime, la politique de valorisation de ses emprises foncières conduit le GPMM à promouvoir des projets concurrents de ceux d'EuroMed, notamment par la création de surfaces commerciales (les « Terrasses du port »),

¹² À ce jour, seules les SPLA sont déclinées en SPLAIN.

ou de bureaux, dans le cadre d'un projet de concession incluant la réalisation d'un nouveau siège du Grand Port.

La charte Ville-Port¹³ fixe les orientations d'un projet de développement partagé, et définit trois niveaux d'organisation et de concertation des partenaires :

- Le comité de pilotage (COPIL), présidé par le préfet de région, anime la démarche et détermine la vision stratégique d'ensemble ;
- Le comité technique (COTECH) assiste le COPIL pour préparer et proposer les actions et soumettre les arbitrages ;
- Le comité de concertation ville-port, élargi à tous les acteurs intéressés au projet.

Cet espace de concertation n'a cependant pas érudé la confrontation de logiques structurelles difficilement compatibles.

Le rapport de la CRC de 2016, puis, en 2017, l'évaluation stratégique de l'EPAEM réalisée par le CGEDD soulignaient ce constat. Ce dernier rapport mettait notamment en exergue *« la nécessité d'une amélioration des relations entre l'EPAEM et le grand port maritime de Marseille (GPMM) autant pour une meilleure prise en compte des interfaces ville-port, que pour la valorisation économique coordonnée des espaces portuaires avec ceux d'EuroMed II »*, et recommandait d'*« actualiser la charte ville port de 2011 pour l'élargir à l'échelle de la métropole et, dans le périmètre d'EuroMed II, inscrire des ouvertures de la ville sur la mer »*.

Au-delà des bonnes relations entre opérateurs comme avec les services de l'État, les divergences d'enjeux stratégiques intrinsèques ou de préoccupations de court terme impliquent la recherche de solutions et de compromis, voire d'arbitrages. C'est notamment le cas du programme de libération de certaines emprises SNCF, dont l'activité doit être reportée en partie sur un faisceau situé dans l'enceinte portuaire.

1.1.4.2 La SNCF

La réalisation de la seconde phase du projet est conditionnée par la transformation de la vaste emprise ferroviaire de la gare du Canet, en un parc urbain, le parc des Aygalades. Situé dans le lit d'un ruisseau susceptible de crues saisonnières, ce parc doit aussi assurer une fonction de régulation hydraulique, laquelle conditionne l'ensemble des réalisations alentours.

Au terme d'une négociation, l'EPAEM a conclu avec la SNCF un protocole foncier pour l'acquisition de la gare du Canet.

La libération de l'emprise, prévue pour 2023, constitue un enjeu majeur pour la conduite du projet et sa dynamique. Au-delà du protocole conclu, l'effectivité du calendrier de libération de l'emprise demeure un sujet de préoccupation. Cette opération engage plusieurs acteurs du

¹³ Cette charte est visée par signée par le représentant de l'État, les exécutifs des collectivités locales, les deux établissements publics de l'État et le président de la CCI.

groupe ferroviaire¹⁴, nécessitant le transfert d'entreprises de fret ferroviaire vers le site de Miramas ou le secteur d'Arenc, proche du port. Ce faisceau ferroviaire d'Arenc se trouve également impacté par la préparation du chantier de la ligne nouvelle Provence Côte d'Azur (LNPCA), ainsi que par les besoins logistiques propres du GPMM.

Le respect des engagements pris pour 2023 constitue donc un point de vigilance bien identifié pour l'EPA ainsi que pour les services de l'État.

Si le préfet de région fait état de relations constructives entre les acteurs, après la signature en décembre 2021 de la convention de cession de l'emprise du Canet, l'enchaînement nécessaire des projets logistiques, industriels, ferroviaires ou portuaires nécessaires à sa libération effective à fin 2023 demeure un enjeu complexe, piloté à ce stade dans le cadre de la charte Ville-Port.

Le caractère stratégique de cette phase pour la poursuite de l'aménagement paraît cependant justifier l'élaboration d'un protocole dédié permettant, sous le contrôle du préfet de région, d'assurer la coordination et la cohérence de l'action des opérateurs nationaux (EPA, SNCF, GPMM ...) et des administrations ou collectivités compétentes, et de garantir l'efficacité de l'action de l'État.

Recommandation n° 1. Élaborer un protocole tripartite entre EuroMed, le Grand Port et la SNCF concernant l'agenda de mise en œuvre des transformations prévues en matière d'infrastructures ferroviaires (Préfet de région).

1.2 Un projet au long cours

Après avoir porté depuis 1995 l'opération EuroMed I sur les 310 ha du périmètre initial de l'OIN, l'EPA a étendu son intervention sur 170 ha pour EuroMed II, entré en phase active dans le cadre du protocole liant l'État et les collectivités locales, et courant jusqu'en 2030¹⁵¹⁶. Cette longue durée, et la spécificité des territoires successivement concernés par les opérations d'aménagement, expliquent et justifient une évolution substantielle de la nature des projets.

¹⁴ Outre SNCF Immobilier, avec qui s'est déroulée la négociation, la libération du site implique les filiales « fret » et « réseau » de l'entreprise.

¹⁵ L'action de l'EPAEM a été encadrée par cinq protocoles successifs, pour les périodes 1995-1998, 2000-2006, 2006-2012, 2011-2020. Le protocole en vigueur, ou protocole V, signé en 2019, étend la période à 2011-2030, en intégrant le contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) 2019-2030.

¹⁶ Conformément aux dispositions de l'article L. 321-18 alors en vigueur, l'EPA avait aussi élaboré une projet stratégique et opérationnel (PSO) pour la période 2015-2030. La loi Elan du 23 novembre 2018 a supprimé l'obligation de produire ce document programmatique. Ce PSO, qui présente les grands axes stratégiques, avec peu d'éléments chiffrés, constituait un support de communication.

Tableau n° 1 : EuroMed I et II en quelques chiffres

	TOTAL EUROMED OIN	EUROMED 1	EUROMED 2
<i>Surface de terrain</i>	480 ha	310 ha	+170 ha
<i>Logements Neufs</i>	+ 18 000	+ 4 000	+ 14 000
<i>Réhabilités</i>	+ 6 000	+ 6 000	1 500
<i>Bureaux et activité</i>	+ 1 000 000 m ²	+ 500 000 m ²	+ 500 000 m ²
<i>Équipements publics</i>	+ 200 000 m ²	+ 100 000 m ²	+ 100 000 m ²
<i>Commerces</i>	+ 200 000 m ²	+ 100 000 m ²	+ 100 000 m ²
<i>Espaces verts et publics</i>	+ 40 ha	+ 20 ha	+ 14 ha
<i>Emplois</i>	+ 35 000	+ 15 000	+ 20 000
<i>Habitants</i>	+ 40 000	+ 10 000	+ 30 000
<i>Investissements</i>	+ 7 Md€	+ 3,5 Md€	+ 3,5 Md€ (est.)
<i>Dont Publics</i>	+ 1,4 Md€	+ 600 M€	+ 800 M€
<i>Privés</i>	+ 5,1 Md€	+ 2,9 Md€	+ 2,7 Md€

Source : protocoles, données EPAEM

1.2.1 EuroMed I : une réussite reconnue

Les opérations d'EuroMed I, qui approchent de leur terme, ont apporté une profonde transformation des secteurs concernés et doté la ville d'un quartier central d'affaires attractif. L'équilibre financier des opérations a été préservé et l'EPAEM a capitalisé sur une image d'opérateur performant et innovant.

Le périmètre initial d'intervention de l'OIN inclut trois zones d'aménagement concerté (ZAC), la ZAC Saint-Charles et la ZAC Joliette, créées en décembre 1997¹⁷, et la ZAC Cité de la Méditerranée (CIMED), créée en décembre 2005¹⁸.

L'OIN initial comprenait en outre différents secteurs en dehors de ces ZAC :

- La rue de la République, de type haussmannien, axe stratégique qui fait le lien avec le centre historique et le Vieux Port ;
- Les anciennes usines Seita de la Belle-de-Mai, friches à réhabiliter et situées à proximité de la gare St-Charles.

Démarré en 1995, l'aménagement d'EuroMed I a essentiellement porté sur la reconfiguration de zones d'arrière-port, peu habitées, pour créer un quartier central d'affaires connecté au centre-ville et à la gare, afin d'attirer une activité tertiaire de sièges d'entreprises,

¹⁷ Respectivement par arrêtés préfectoraux des 17, 31 et 30 décembre 1997.

¹⁸ Arrêté préfectoral du 30 décembre 2005.

et de rivaliser avec d'autres métropoles comparables telles que Lyon ou Bordeaux. Il inclut également la création de logements collectifs, dont 25 à 30 % de logements sociaux, ainsi qu'un volet de rénovation urbaine sous conventionnement avec l'Anru.

Les opérations de ce premier secteur arrivent globalement à leur terme, dans le respect de l'équilibre fixé.

1.2.1.1 Des opérations en voie d'achèvement, un équilibre financier préservé

La séquence EuroMed I atteint des taux d'avancement en termes de recettes et d'engagement de 90 % à 100 % pour les quatre affaires qui retracent les opérations d'aménagement.

Les dernières actualisations font toutefois état de réalisations se poursuivant au moins jusqu'en 2024, notamment pour la Cité de la Méditerranée, avec la réalisation ou la finalisation de différents programmes ou équipements.

Tableau n° 2 : Taux d'avancement des opérations d'EuroMed I au 31/12/2020

	JOL	ST CHA	CIMED	REQ
<i>Taux d'avancement produits</i>	98,3%	96,1%	88,3%	86,8%
<i>Taux d'avancement charges rattachables</i>	100,1%	97,8%	89,2%	92,2%

Source : annexe aux comptes annuels 2020 de l'EPA

Les prévisions à fin d'affaires actualisées à fin 2021 constatent un excédent de 17 M€ sur l'affaire Saint-Charles, les autres opérations demeurant à l'équilibre. Cet excédent devrait contribuer à la couverture du besoin de financement lié à EuroMed II (Cf. *infra*, § 1.2.2.5).

Le reliquat de financement public attendu au-delà de 2021 s'élève à 141,5 k€.

1.2.1.2 Une image institutionnelle positive

Essentiellement vouée à la réalisation d'un quartier central d'affaires au cœur de la ville, cette phase est, dans l'ensemble, et de l'avis général, une réussite.

L'implantation de plusieurs sièges d'entreprises (CMA-CGM, BNP, ...), la localisation d'administration ou d'entreprises publiques, la création d'hôtels et de services, ainsi que la construction de logements, ont transformé le quartier, désormais étroitement associé au label « EuroMed ».

L'intervention dans un périmètre bien délimité et identifié a contribué à cette identification, de même que la relative rapidité de cette métamorphose des quartiers d'arrière-port.

L'implication de l'État, l'association de l'ensemble des acteurs locaux, ainsi que le professionnalisme et la technicité de l'équipe de l'EPA ont été, de l'avis unanime, les clés de cette réussite.

1.2.2 EuroMed II : une opération urbaine complexe et d'envergure

Le périmètre de l'OIN a été étendu en 2007¹⁹ au Nord du périmètre initial, constitué d'une part importante d'emprises ferroviaires. Une quatrième ZAC « Littorale » y a été créée par arrêté préfectoral du 17 octobre 2013.

Situé au voisinage des quartiers Nord de Marseille et enserrée dans des infrastructures routières, EuroMed II intervient sur des zones mêlant des petites entreprises industrielles, des entrepôts ou des friches avec des zones d'habitation R+3, accueillant une population pauvre.

Cette extension vise tout à la fois à permettre le prolongement du quartier d'affaires et l'implantation de logements. Elle doit aussi concourir au désenclavement du secteur avec l'extension d'une ligne de tramway. Une partie de ces réalisations est par ailleurs conditionnée par la réalisation de travaux d'hydraulique pour la mise en conformité avec le PPRI (plan de prévention des risques d'inondation).

L'économie du projet EuroMed II a été définie dans le cadre d'un protocole actualisé en 2019, et objet d'un avenant en cours de finalisation (Cf. § 1.2.2.5).

Le projet associé prévoit la réalisation de surfaces de bureaux et d'activité (500 000 m²), de commerces (100 000 m²), d'équipements publics (100 000 m²), soit des surfaces équivalentes à celles d'EuroMed I, mais aussi de 14 000 logements neufs, soit un nombre supérieur à celui d'EuroMed I (4 000), dont 25 % de logements locatifs sociaux et 15 % en accession abordable.

30 000 habitants et 20 000 créations d'emplois sont ainsi attendus, contre respectivement 10 000 et 15 000 pour EuroMed I.

Le niveau de subvention publique de l'État et des collectivités, de l'ordre de 65 % pour EuroMed I, dont 60 % au titre du protocole, devait diminuer significativement pour EuroMed II, à environ 20 % des protocoles en vigueur, impliquant une couverture accrue par les cessions de charges foncières ou les participations constructeur, précédée d'un recours à un endettement.

1.2.2.1 Les enjeux d'EuroMed II

L'extension de l'OIN vers le Nord implique la prise en compte d'enjeux nouveaux par leur nature ou leur ampleur.

Un des principaux enjeux concerne l'emprise ferroviaire du Canet, destinée à la réalisation de travaux de rétention hydraulique des crues centennales du ruisseau des

¹⁹ Décret n° 2007-1798 du 20 décembre 2007.

Aygalades, au sein d'un futur parc urbain, sa fonction en temps normal. Ce projet, indispensable au regard du PPRI, implique, comme mentionné *supra*, le transfert de l'activité ferroviaire résiduelle, en concertation étroite avec la SNCF et le GPMM également concerné par le transfert d'une partie du fret ferroviaire sur le faisceau d'Arenc.

Ces opérations conditionnent les aménagements des alentours et la construction de logements, pour lesquels la concertation avec les acteurs locaux doit permettre de concilier la densité avec la préservation d'espaces naturels.

Les délais nécessaires pour la disponibilité de l'emprise ferrée ont conduit l'EPA à démarrer les opérations d'aménagement au sein de la ZAC Littorale et de quelques îlots adjacents (village des Crottes, parc Bougainville notamment).

Ce secteur accueille notamment des locaux artisanaux, un habitat ancien souvent dégradé, des squats, ainsi qu'un marché aux puces. Il rassemble ainsi des problématiques variées, nécessitant en particulier des opérations de relogement et de transfert d'activité, dans un contexte d'extension du réseau de transport public.

Le phasage des opérations est donc particulièrement sensible, et nécessite une ingénierie sociale appropriée au cas par cas.

Au plan opérationnel, l'aménagement a été engagé pour la partie Nord, avec la réalisation des îlots Smartseille, XXL ou des Fabriques.

1.2.2.2 Le protocole IV, phase 1, 2011-2020

Signé en juin 2011, ce premier protocole relatif à l'extension de l'OIN en fixe le programme d'ensemble, définit les actions à mener, leur financement et leurs modalités de mises en œuvre et précise les modalités de jonction opérationnelles avec le protocole 2006-2012.

Tableau n° 3 : Caractéristiques principales du projet et de sa phase 1

	Total 2011-2030	Phase 1 2011-2020
<i>Superficie</i>	169 ha	environ 70 ha
<i>SHON totale</i>	2 028 000 m ²	778 500 m ²
<i>Population</i>	30 000 hab	11 000 hab
<i>Nombre de logements</i>	14 000 créés 1 500 réhabilités	5 200 créés 500 réhabilités
<i>Emplois créés</i>	20 000	6 500

Source : Protocole IV, juin 2011

Le bilan prévisionnel à fin d'affaires s'établit à 847,7 M€, financés à 86 % par des cessions et à 14 % par une subvention d'équilibre de 120 M€, répartie à raison de 33 % pour l'État, 22 % pour la ville de Marseille et 15 % pour la communauté urbaine, le département et la région.

À ce stade, une somme de 59,1 M€ est prévue pour le financement de la phase I, soit 18 % de son montant total de 323,8 M€ :

Tableau n° 4 : Bilan à fin d'affaires et financement public d'EuroMed II, prévision 2011 (Protocole IV)

<i>en M€</i>	Bilan prévisionnel à fin d'affaires	dont subvention équilibre	% part financée protocole
<i>EuroMed II prévision 2011 (prot. IV)</i>	847,7	120,0	14,2%
<i>Dont Phase 1 (ZAC LITTORALE)</i>	323,8	59,1	18,3%
<i>Dont phases ultérieures</i>	523,9	60,9	11,6%

Source : EPAEM

Les différents partenaires publics sont en outre engagés dans le financement d'opérations structurantes nécessaires au projet, pour un montant total de 217 M€.

Le protocole prévoit une clause de revoyure quinquennale en 2015, 2020, 2025 et 2030.

1.2.2.3 Le protocole V, 2011-2030, phase 1 bis

Le protocole-cadre pour l'extension d'EuroMed pour 2011-2030, établi en 2019, est complété d'un contrat de projet partenarial d'aménagement pour la phase 1 bis (2019-2030).

Actualisant le projet stratégique, ce protocole précise le programme d'ensemble et les engagements des partenaires, et actualise le modèle économique, reposant notamment sur un effet levier public/privé maximisé et la recherche de partenariats. Il établit un nouveau phasage, avec une phase 1 bis, proposé par l'EPAEM, pour des opérations à lancer rapidement et ne dépendant pas de la libération de la gare du Canet.

Les principales caractéristiques du projet sont inchangées (*Cf. supra*, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**)

Le bilan prévisionnel actualisé s'établit pour l'ensemble à 862 M€, avec une subvention d'équilibre portée à 161,2 M€, soit 19 %.

Enfin le titre III du protocole, relatif au contrat de projet partenarial d'aménagement porte sur la phase I bis. Celle-ci, démarrée en 2019 pour la conduite d'études, s'étalera jusqu'en 2030, la phase I devant s'achever en 2025 au lieu de 2020.

Elle doit permettre, avec l'acquisition du foncier ferroviaire du Canet et alentours, de préparer la phase 2.

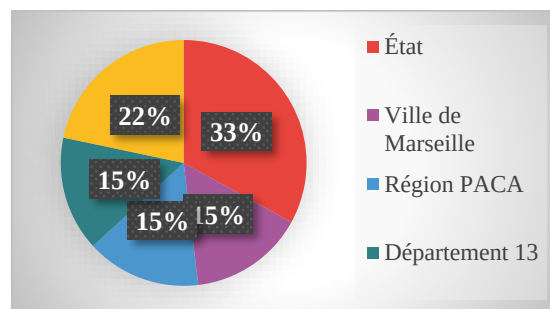
Le tableau ci-après précise l'évolution des montants à fin d'affaires et le poids des financements publics associés :

Tableau n° 5 : Bilan à fin d'affaires et financement public d'EuroMed II, prévision 2019 (protocole V)

<i>en M€</i>	Bilan prévisionnel à fin d'affaires	dont subvention équilibre	Evolution subvention	% part financée protocole
EMII prévision 2019 (prot V)	862,0	161,2	+ 41,2	18,7%
<i>Dont Phase 1 (ZAC LITTORALE + PARC BOUG)</i>	<i>318,7</i>	<i>62,7</i>	<i>+ 3,6</i>	<i>19,7%</i>
<i>Dont Phase 1 bis (LES CROTTEES, GEZE)</i>	<i>185,6</i>	<i>56,0</i>		<i>30,2%</i>

Source : EPAEM

La répartition du financement public est inchangée, à l'exception d'une permutation des parts prises en charge par la métropole, qui passe à 22 %, et la ville, ramenée à 15,1 % :

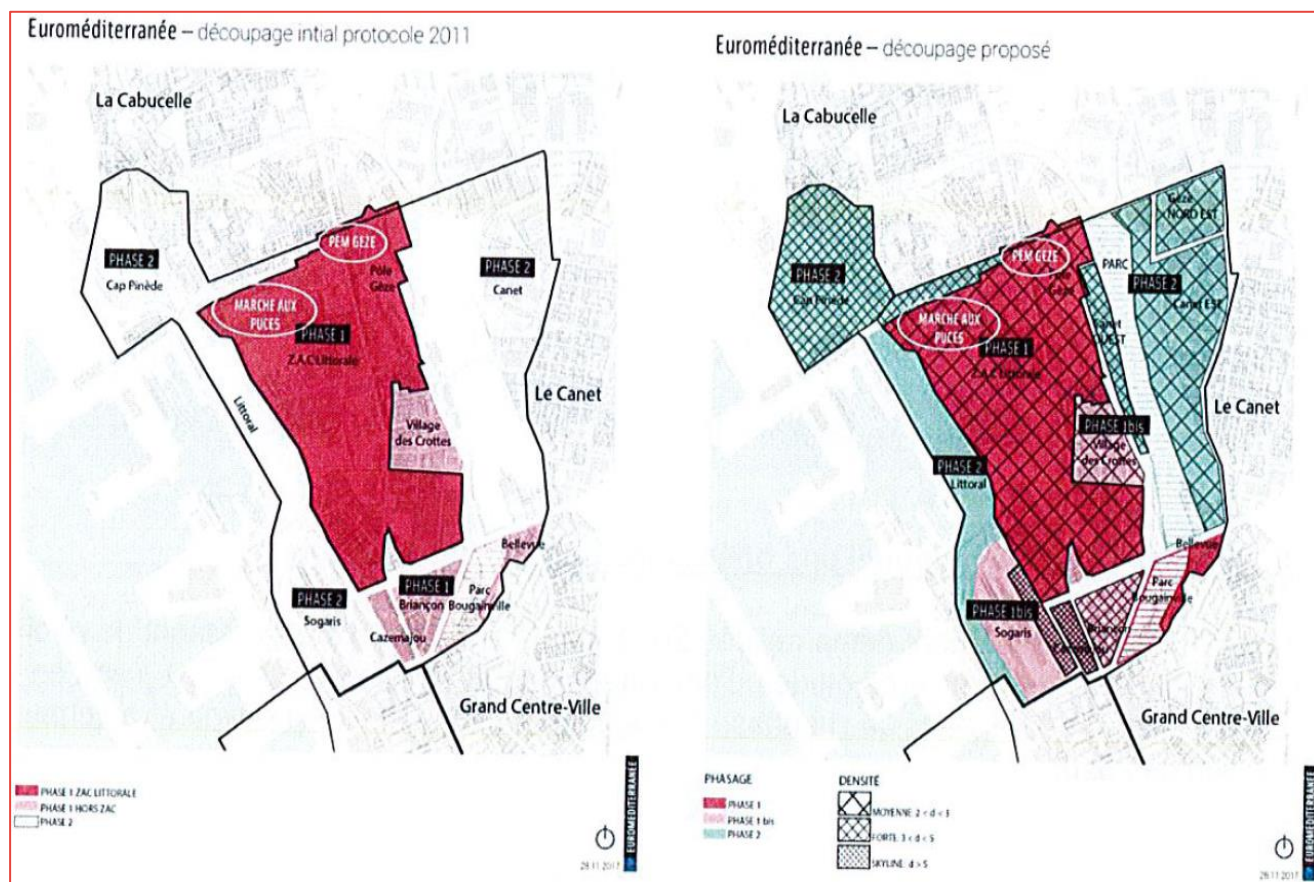
Graphique n° 1 : Répartition du financement public

Source : Protocole V, 2019

Le financement de ces contributions, selon cette clé de répartition, est versé par les partenaires locaux de façon linéaire de 2019 à 2023, l'État s'engageant pour sa part à verser sa contribution à partir de 2019, et au plus tard en 2028.

Les cartes ci-après représentent l'évolution du découpage des phases entre 2011 et 2019, avec en rouge la phase 1, en rose, la phase 1 bis et en vert la phase 2.

Carte n° 2 : Nouveau découpage des phases 1 et 1 bis



Source : protocole V, EPAEM

À fin 2020, les taux d'avancement des produits et charges des affaires d'EuroMed II étaient les suivants :

Tableau n° 6 : Taux d'avancement des opérations d'EuroMed II au 31/12/2020

	LIT	PBG
Taux d'avancement produits	15,0%	53,7%
Taux d'avancement charges rattachables	38,7%	15,2%

Source : Annexe aux comptes annuels 2020 de l'EPA

Le reliquat de financement public attendu au-delà de 2021 s'élève à 42,7 M€ au titre du protocole V, le protocole IV étant soldé.

1.2.2.4 La phase 2 du protocole

Cette phase doit quant à elle porter sur l'aménagement des secteurs dépendant effectivement de la libération de la gare du Canet et de l'évolution du faisceau ferroviaire d'Arenc. Elle porte donc sur le parc des Aygalades, la ZAC du Canet à l'est, l'aménagement littoral et Cap Pinède, et pourra démarrer dès la libération de l'emprise ferroviaire du Canet, prévue en 2023.

La concrétisation du protocole d'acquisition de cette emprise, et le renouvellement des exécutifs locaux ont motivé le lancement de la de « revoyure » pour l'actualisation du projet et l'engagement de la phase 2.

1.2.2.5 La « revoyure » en cours

Par sa nature même, le projet EuroMed 2 est fortement conditionné par la réalisation du parc des Aygalades en lieu et place de l'emprise de la gare du Canet. La finalisation du projet et de son financement lors de la « revoyure » prévue au protocole de 2019 constitue donc un préalable indispensable à la poursuite de l'opération.

Par lettre du 23 septembre 2021, la ministre chargée du logement a fait part au préfet de région, préfet des Bouches du Rhône, des orientations de l'État quant aux conditions de mise en œuvre de la « revoyure » prévue au protocole de 2019. Après l'adoption d'un protocole foncier avec la SNCF et le renouvellement des exécutifs locaux, trois enjeux prioritaires doivent être au cœur de l'action de l'EPA : la relance économique, la production de logements abordables et la transition écologique.

Au plan financier, l'accord doit reposer sur un strict maintien de la clé de répartition entre les partenaires. La contribution de l'État repose *a priori* sur la subvention inscrite au programme « Politique d'aménagement de l'État » (P 135, action 7). Des financements complémentaires peuvent intervenir au titre des mesures France Relance et du programme d'investissements d'avenir (PIA), ainsi que des contributions spécifiques de l'UE, de l'État (hors P 135, action 7), des collectivités ou d'agences publiques. Une sollicitation du fonds « Barnier » est notamment envisagée pour la réalisation des ouvrages hydrauliques du parc des Aygalades, ainsi qu'un financement au titre de la GEMAPI (compétence sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations) par la métropole.

Concrètement, les enjeux portent sur la priorisation de la réalisation de logements et sur une meilleure prise en compte d'objectifs environnementaux, notamment de dédensification.

Le 22 janvier 2022, a été soumis au conseil d'administration de l'EPA le protocole-cadre n°5 pour l'extension d'Euroméditerranée (2011-2035) et l'avenant n°1 au contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA), engageant une phase 2 (2022-2030).

S'appuyant notamment sur l'effectivité du protocole foncier signé avec la SNCF pour la libération de l'emprise de la gare du Canet, ainsi que de l'avancement des secteurs de la ZAC Littorale et du parc Bougainville, ce document actualise les phases antérieures 1 et 1 bis, entérine le déclenchement de la phase 2 de l'opération, et envisage une phase 3.

La phase 2 portera sur le déclenchement opérationnel du Parc des Aygalades, objet urbain majeur aux fonctions multiples (ouvrage de protection contre les inondations,

opportunité de renaturation de la section aval du cours d'eau des Aygalades et de ses rives, équipement récréatif, réservoir de biodiversité urbaine, élément de régulation thermique, etc...).

Des travaux d'exploration, déclenchés collectivement, sous l'égide de l'EPA doivent préparer la définition opérationnelle des projets de la façade littorale (secteurs Gare d'Arenc/SOGARIS et Cap Pinède) et du futur quartier situé à l'est du Parc des Aygalades (Canet). Ces secteurs, dont l'engagement opérationnel pourra être constitutif d'une phase 3 sur l'extension d'Euroméditerranée, devront faire l'objet d'une « revoyure » ultérieure entre les partenaires.

Reportant ainsi à une nouvelle échéance une partie substantielle des aménagements, l'avenant au protocole présente la traduction financière des termes envisagés. Les tableaux suivants détaillent l'évolution du bilan prévisionnel des opérations, avant et après l'avenant n°1 en cours de validation.

Tableau n° 7 : Bilan prévisionnel global à fin d'affaires des opérations engagées au titre des Protocoles-cadres de 2011 (n° IV) et 2019 (n° V)

Bilan financier prévisionnel des phases opérationnelles d'euromed II (protocole IV et V)					
DEPENSES	M€	%	RECETTES	M€	%
Promotion Dévt Eco	22,4	4%	Recettes foncières	360,3	66%
Foncier	256,1	47%	Actualisation	-	0%
Dépollution	17,4	3%	Hors-protocole	25,3	5%
Espaces publics & Aménagements	128,7	24%	Subvention équilibre	161,2	29%
Equipements primaires connexes	8,6	2%			
Frais de structure	92,7	17%			
Frais financiers	17,0	3%			
Etudes de préfiguration	3,8	1%			
TOTAL	546,8	100%	TOTAL	546,8	100%

Source : EPAEM

Tableau n° 8 : Bilan prévisionnel global à fin d'affaires des opérations engagées au titre des Protocoles-cadres de 2011 (n° IV) et 2019 (n° V), suite à l'avenant n° 1 en cours de validation

Bilan financier prévisionnel phases opérationnelles (projets ZAC Littorale, parc Bougainville, parc des Aygalades et secteur Sud)					
DEPENSES	M€	%	RECETTES	M€	%
Promotion Dévt Eco	28,1	4%	Recettes foncières	234,5	35%
Foncier	217,7	32%	Apport des protocoles EI	28,5	4%
Dépollution	45,0	7%	Hors-protocole	102,9	15%
Espaces publics & Aménagements	275,9	41%	Subvention équilibre protocoles précédents EII	161,1	24%
Equipements primaires connexes	8,6	1%	Subvention nouveau protocole	150,9	22%
Frais de structure	86,9	13%	Subvention protocoles futurs	-	0%
Frais financiers	11,9	2%		-	0%
Etudes de préfiguration	3,8	1%		-	0%
TOTAL	677,9	100%	TOTAL	677,9	100%

Source : EPAEM

Comme le montre le tableau ci-dessus, le financement public du protocole progresse de 150 M€, pour atteindre 312 M€. Alors qu'une partie du projet est renvoyée à une nouvelle « revoyure », le taux de financement public des aménagements visés par le projet d'avenant, pour 677,9 M€, atteint donc à ce stade 46 %.

Cet accroissement du taux de subvention entre les bilans prévisionnels de 2019 et de 2021 résulte essentiellement de l'engagement, par l'avenant n° V, de la phase opérationnelle du parc des Aygalades, qui constitue à lui seul une source importante de dépenses (70 M€ environ), sans recette commerciale permettant d'en atténuer le besoin de financement. L'avenant mentionne spécifiquement la possibilité et l'opportunité que cet objet urbain essentiel fasse l'objet d'une recherche de financements complémentaires, venant tant des crédits d'intervention autres que liés à l'aménagement urbain chez les signataires (Fonds friches, Fonds « Barnier », GEMAPI), que de financeurs tiers (Agences de l'État, Europe). Ces sources non quantifiées à la date de conclusion de l'avenant auront pour effet de réduire le besoin de financement lié à cet aménagement et, donc, le montant de subvention d'équilibre attendu des partenaires.

Enfin, le coût de la phase ultérieure, à préciser lors d'une future « revoyure », est évalué à 240 M€ et ses modalités de financement restent à déterminer.

Le tableau suivant synthétise également les données de l'avenant dans une présentation homogène avec les Tableau n° 4 : Tableau n° 4 : et Tableau n° 5 :.

Tableau n° 9 : Bilan à fin d'affaires et financement public d'EuroMed II, prévision 2021 (protocole V avec projet d'avenant)

en M€	Bilan prévisionnel à fin d'affaires	dont subvention protocole	Evolution
EMII prévision 2011 (prot IV)	847,7	120,0	120,0
<i>Dont Phase 1 (ZAC LITTORALE)</i>	323,8	59,1	
<i>Dont Phases ultérieures</i>	523,9	60,9	
EMII prévision 2019 (prot V)	862,0	161,2	41,2
<i>Dont Phase 1 (ZAC LITTORALE + BOUGV)</i>	318,7	62,7	
<i>Dont Phase 1 bis (LES CROTTEES, GEZE)</i>	185,6	55,8	
<i>Dont Phases ultérieures</i>	357,7	42,7	
DONT PREFIN. CANET-AYGALADES		35,0	
DONT PREFIN. SECTEUR SUD		7,5	
EMII prévision 2021 (prot V avenant 1)		312,1	150,9
<i>Dont Phase 1 (AFFAIRES LITTORALE + PARC BOUGV)</i>	491,9	188,6	
<i>Dont phase 2 (PARC AYGALADES + SECTEUR SUD)</i>	186,0	123,5	
<i>Dont Phases ultérieures (sous toutes réserves)</i>	239,2	NON DEFINI	

Source : EPAEM

1.3 Politique foncière et immobilière

L'EPAEM dispose d'un service de l'action foncière et du montage d'opération, occupant cinq personnes, qui est chargé des opérations de la négociation jusqu'à la cession. Il est assisté des services d'un avocat, et d'un prestataire, dans le cadre d'un marché à bons de commande, la société Systra, laquelle mobilise quatre personnes au service de l'EPA.

Par ses moyens propres et avec le soutien de l'EPF PACA, l'EPAEM maîtrise la quasi-totalité du foncier nécessaire à la réalisation des opérations d'aménagement, il s'est ainsi prémuni contre le risque d'augmentation de la valeur de cette ressource dans un marché dynamique.

1.3.1 Les modalités d'acquisition

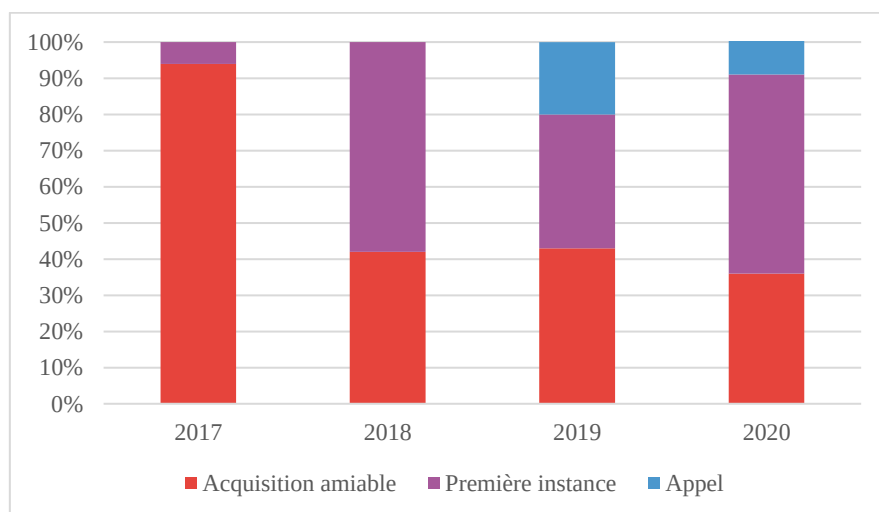
Les acquisitions et la gestion foncière sont réalisées par l'EPAEM, avec l'assistance, dans le cadre d'un marché de services, d'un prestataire spécialisé.

Dans l'ensemble, les acquisitions reposent pour un quart sur la négociation, et pour les trois quarts sur des expropriations. Cette part est variable selon les années, en fonction principalement de l'avancement des projets, comme l'illustrent les données relatives à la ZAC Littorale, dans la période récente.

De 2017 à 2020, les acquisitions s'effectuent de plus en plus après une procédure judiciaire. Une fois les acquisitions les plus faciles réalisées sur la ZAC littorale, et particulièrement sur le secteur XXL, la part des contentieux croît ensuite de l'ordre de deux tiers.

Ce phénomène a notamment conduit l'EPA à intégrer dès 2018 une majoration de ses coûts d'expropriation de 4 M€ par rapport au prévisionnel.

Graphique n° 2 : Évolution des modes d'acquisition de foncier pour la ZAC Littorale



Sources : données EPAEM

L'établissement public foncier de PACA assure le portage d'une partie du foncier dédié aux projets d'EuroMed. Le recours à cet établissement permet un portage jusqu'à 10 ans, ce qui déroge au plafond de cinq ans qu'applique ordinairement l'EPF. L'encours porté par l'EPF pour les opérations liées à l'OIN s'élève à 112 M€, soit environ 5 % du portefeuille de l'EPF. Ce montant d'engagement conventionnel est co-contracté avec la ville ou la métropole, qui portent également leur part de garantie.

Ce recours permet à l'EPA de minorer son besoin de financement et donc potentiellement sa dette, étant précisé que l'EPF assure à ce jour le portage sur ses ressources propres sans recours au crédit.

La gestion foncière apparaît peu affectée par des risques de moins-values dans un contexte de marché dynamique.

1.3.2 Les risques et contraintes associés aux emprises foncières

Le milieu urbain dans lequel interviennent les différents aménagements est marqué par l'historique des lieux, la proximité d'infrastructures contraignantes et la présence de facteurs de risques industriels ou naturels.

Ce contexte conduit à recenser des risques ou contraintes en matière de pollution des sols, d'exposition au bruit, de fouilles archéologiques, d'architecture ou de conformité au PPRI.

S'agissant du PPRI, la principale contrainte est la nécessité de prise en compte du risque inondation associé au ruisseau des Ayalades, par la réalisation d'un ouvrage de rétention qui conditionne l'essentiel de l'aménagement d'EuroMed II.

Les risques liés à la pollution, généralement supportés par l'EPAEM, apparaissent maîtrisés. L'analyse des PFA (prévision à fin d'affaire) faisant état d'un montant de 8,4 M€ à terminaison, contre 16,2 M€ dans la prévision initiale, et de 3,4 M€ dans l'ensemble des bilans d'affaires à fin 2020.

La prévision de coût de dépollution passe de 105,3 M€ (12 %) à 94,3 M€ (11 %) entre les protocoles IV et V.

1.3.3 Les cessions de charges foncières

1.3.3.1 Doctrine et pratique

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur mentionnait en 2016 qu'« *alors qu'il affiche un principe général de mise en concurrence des promoteurs hautement souhaitable, certaines cessions ont été réalisées de gré à gré sans que le recours à ce type de procédure soit réellement justifié* ».

Bien qu'aucune norme n'impose à une personne publique autre que l'État d'organiser une mise en concurrence pour la cession de charges foncières²⁰, la politique de l'EPAEM en la matière a été précisée par une délibération du CA du 23 octobre 2019. Les cessions peuvent être opérées soit à l'issue d'appels à projets, portant sur les éléments qualitatifs de la réponse, soit après des négociations de gré à gré, pour accompagner un projet d'un tiers identifié (entreprise), pour des projets à fort potentiel d'innovation, ou encore pour des programmes de logement sociaux sous maîtrise d'ouvrage directe d'un bailleur.

Le choix de la modalité est effectué par le directeur général sur proposition motivée des équipes opérationnelles. L'établissement indique veiller en pratique à une répartition des projets entre les différents promoteurs actifs. De fait, l'examen des cessions intervenues sur la période 2016-2020 confirme la diversité des opérateurs attributaires d'îlots.

Dans ce cadre, l'établissement indique que les prix de cession de charges des différentes transactions ont toujours été conforme au cadre bilanciel prévu, sur la base d'estimations de recettes qui, bien qu'ambitieuses, se sont avérées compatibles avec les possibilités du marché.

Par ailleurs, il souligne que les cessions sont assorties de prescriptions dont l'exigence n'a cessé de croître, qu'il s'agisse des normes de construction externes (par exemple sur la réglementation thermique) ou de la charte interne d'évaluation environnementale des projets permettant de vérifier leur compatibilité avec les objectifs de développement durable poursuivis par l'EPAEM.

Dans ces conditions, la fixation du niveau d'équilibre bilanciel de la charge foncière est assurée par la conduite périodique d'études portant sur les niveaux admissibles, en fonction des exigences qualitatives, vérifiées par des études comparatives avec des opérations de même nature.

Enfin, l'établissement indique que les prix de sortie n'ont pas encore pu bénéficier d'améliorations significatives de l'environnement de la ZAC, le niveau des charges foncières restant, pour l'heure, stable.

Néanmoins, les conclusions d'une étude réalisée en 2020 soulignent que, dans un marché marseillais en tension dès avant la crise sanitaire, les prix proposés pour les logements dans le secteur de la cité de la méditerranée sont compétitifs, attirant une clientèle de primo-accédants et permettant une rentabilité attractive aux investisseurs.

²⁰ Cf. étude conjointe IGF-IGA-CGEDD de 2017 sur *Les modalités de cession de biens immobiliers des personnes publiques en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction* qui concluait à l'absence d'obligation découlant du droit de l'UE d'adopter des dispositions nouvelles en matière publicité et de mise en concurrence, mais considérait « *comme vertueuse toute démarche visant à affermir le respect des principes de transparence de l'action publique et d'égalité de traitement* », et préconisait une « *obligation de publicité systématique mais souple dont les modalités seraient laissées à la libre appréciation des personnes publiques concernées* ». Ces conclusions ont fait l'objet d'une note du DHUP aux directeurs d'EPA, rappelant que « *néanmoins, les principes généraux de bonne gestion doivent vous conduire à formaliser dans un document les modalités de cession de charges foncières que vous appliquez. Il déclinera utilement les différents processus de sélection des candidats auxquels vos établissements recourent, en fonction des types de projets prévus. Sa présentation au conseil d'administration est souhaitable* ».

La dynamique du marché marseillais²¹, si elle se poursuit, pourrait dès lors receler une marge de revalorisation pour les cessions de charges foncières, dans le respect de la vocation d'aménageur public concernant l'objectif de maîtrise des coûts et de limitation de la spéculation foncière.

1.3.3.2 Les cessions sur la période

Les tableaux suivants synthétisent les cessions de charge foncière intervenues durant la période 2016-2020, en matière de logements et de bureaux ou commerces.

**Tableau n° 10 : Les cessions de charges foncières
pour le logement de 2016 à 2020**

<i>TYPOLOGIE/PROJET</i>	Produits de cession (M€)	Surfaces (m²)	Prix moyen €/m²
<i>HABITAT AIDE</i>	5,4	15 685	342
<i>HABITAT PRIVE</i>	15,0	39 499	380
<i>HABITAT SOCIAL</i>	10,6	44 487	239
<i>ENSEMBLE</i>	31,0	99 671	311

Source : données EPAEM

La part des logements sociaux, dont l'objectif est de 25 % à 30 % dans l'ensemble du projet, a représenté près de 45 % des surfaces cédées, avec un prix inférieur de 37 % aux autres cessions pour des opérations de logement.

La part des commerces et services, avec 6 400 m² apparaît en regard peu élevée compte tenu des besoins générés par les créations de logement.

²¹ Le prix moyen du m² aurait atteint en septembre 3 224 €, en progression de 6,5 % sur un an, et de 10 % depuis 2019 (*Les Echos*, 1^{er} octobre 2021).

**Tableau n° 11 : Cessions de charges foncières
pour les bureaux et commerces de 2016 à 2020**

<i>TYPLOGIE / PROJET</i>	Produits de cession (M€)	Surfaces (m²)	Prix moyen (€/m²)
<i>BUREAUX</i>	9,9	24 734	402
<i>COMMERCES & SERVICES</i>	1,1	6 398	168
<i>EQUIPEMENTS</i>	8,4	41 639	202
<i>ENSEMBLE</i>	22,0	72 771	354

Source : données EPAEM

1.4 Les réalisations

1.4.1 L'implantation de logements

La programmation communiquée par l'EPAEM fait état de la réalisation globale de 10 000 logements dont 35 % de logement sociaux.

Tableau n° 12 : Programme de réalisation de logements à fin 2020

	Protocoles	Nombre de logements	dont sociaux	%
<i>JOLIETTE</i>	4 000	1 179	347	29%
<i>SAINT-CHARLES</i>		781	478	61%
<i>CIMED</i>		3 825	590	15%
<i>REPUBLIQUE</i>		860	339	39%
<i>DIFFUS</i>		2 253	951	42%
<i>EXTENSION (EM II)</i>	14 000	1 286	812	63%
TOTAL		10 184	3 517	35%

Source : EPAEM

La catégorie « diffus » regroupe l'ensemble des opérations au sein de l'OIN, mais hors ZAC, intervenant sur des parcelles de petite taille (« dents creuses »).

À fin 2020, 8 726 logements étaient livrés, dont 8 341 sur EuroMed I. À cet égard l'objectif initial d'EuroMed I est dépassé. Selon le planning communiqué, la livraison d'un peu plus de 2 000 logements doit intervenir en 2021 et au-delà.

En revanche, les données communiquées par l'EPAEM ne comportent pas, à un niveau global, le détail par catégorie de logement social, ni par typologie de logement. Ces données

sont accessibles au niveau des arrondissements, au sein desquels l'essentiel de la production émane de l'EPA, ou au niveau d'îlots réalisés par l'EPA. À titre d'illustration, l'opération « Smartseille », dans le cadre d'EuroMed II a donné lieu, sur un total de 385 logements à la réalisation de 202 logement sociaux, dont 50 PLAI, 94 PLUS et 58 PLS et de 45 logements locatifs intermédiaires.

Par ailleurs, EuroMed a porté la réhabilitation de 6 000 logements dans le cadre d'Opah, relatives pour l'essentiel à un habitat à faible loyer, relevant du parc social « de fait ».

Sans méconnaître les difficultés que peut susciter un suivi détaillé des réalisations par typologie de logements et d'agréments, ces informations revêtent une importance et une acuité telles, au regard des besoins locaux comme des objectifs assignés à l'EPA, que leur connaissance doit être affinée et restituée périodiquement.

Recommandation n° 2. : Mettre en place les outils permettant un suivi des objectifs prévus au protocole, et déclinant la production de logement par catégories : typologie des logements, conventionnement de logements sociaux) (EPAEM)

1.4.2 Les implantations d'entreprises et les emplois

D'après une étude de l'AGAM (données URSSAF), le périmètre d'EuroMed représente un bassin de 45 20 emplois (75 % privés, 23 % publics, 2 % non-salariés), et de 5 000 entreprises implantées. Ce nombre peut être biaisé puisqu'il inclut autant les grandes entreprises que les autoentrepreneurs. Pour autant l'EPAEM indique que depuis plus de 20 ans l'OIN a contribué à générer plus de 20 000 emplois bruts supplémentaires et attiré près de 800 entreprises.

La mesure des retombées économiques des opérations d'aménagement en termes d'accueil d'entreprises et d'emplois est particulièrement complexe. Les données recueillies permettent d'évaluer les créations d'emplois dans une fourchette de 2 000 à 4 000 entre 2018 et 2020.

S'agissant des implantations d'entreprises sur cette période, l'EPAEM en dénombre 161, directement liées à ses opérations d'aménagement. Ces données ne tiennent pas compte des créations d'entreprises recensées sur l'ensemble du périmètre, soit près de 1 500 entre 2018 et 2020.

En termes d'emploi, l'évaluation de l'EPAEM est difficile à confirmer. Les autres sources consultées, non homogènes, les font toutefois apparaître comme optimistes.

L'accueil d'entreprises et des emplois liés est au cœur du métier d'EuroMed, qui doit agir sur plusieurs registres²².

²² Les actions en faveur strictement de la création d'entreprises font l'objet d'une présentation au § 1.5.6.

1.4.2.1 La stimulation du territoire

La production au titre d'EuroMed 1 de 650 000 m² d'offre de bureaux tertiaires et la construction d'un quartier central des affaires (QCA) soutiennent la dynamique de métropolisation. Si l'on compare Marseille avec Lyon, la Ville de Marseille accuse un retard de 10 000 emplois salariés, pour une ville ayant une population supérieure de près de 64 %.

Ce volontarisme en matière d'offre d'immobilier professionnel est un succès qui se mesure à travers l'indicateur d'un taux de vacance faible (4,5 %).

La capacité à placer le territoire marseillais, et plus largement la Métropole Aix-Marseille-Provence, dans le « radar » des grands utilisateurs et investisseurs nationaux et internationaux est avérée²³.

1.4.2.2 Le confortement des filières

1.4.2.2.1 Le secteur du BTP

Dans le contexte des 3 428 ETP par an, nécessaires à la réalisation du chantier EuroMed 2, l'EPAEM, la Fédération du BTP 13, la Direccte PACA et Pôle emploi ont signé en juin 2021 une charte « EuroMed'ensemble : former, innover, construire » afin de coordonner leurs interventions au service de l'emploi local dans la filière BTP. Le « Village BTP & Co » a vocation à proposer à 4 000 demandeurs d'emploi par an une découverte et un accompagnement complet sur les métiers du Bâtiment et des travaux publics.

1.4.2.2.2 L'économie sociale et solidaire et l'économie circulaire

Dans ces domaines EuroMed a lancé la constitution d'un écosystème à travers son expérience d'urbanisme transitoire « MOVE » (Cf. § 1.5.6) et son programme d'accélération associé « MOVE UP ».

1.4.2.2.3 La « blue economy »

Sur un périmètre élargi liant EuroMed 2 et le quartier de la Cabucelle, un partenariat s'organise dans l'optique de structurer un pôle économique majeur où il s'agit de développer une offre innovante de formations autour de l'économie de la mer, mais aussi d'attirer des PME/PMI et des projets de R&D dans le domaine des technologies marines.

²³ On peut citer la part des sociétés à capitaux étrangers s'implantant au sein du QCA sans présence préalable (Interxion, Infosys, Ceva Logistics...) ou la part des investisseurs institutionnels nationaux et internationaux (Etats-Unis, Allemagne, Royaume-Uni...) ayant réalisé des opérations d'investissements tertiaires, ou encore les efforts de démarchage vers les principaux pays responsables d'investissements directs à l'étranger : Etats-Unis, Allemagne, Benelux, Royaume-Uni, Japon.

1.4.2.2.4 L'économie du numérique

Dans le prolongement de l'offre de formations proposée sur le site, il s'agit d'attirer les sociétés grandes utilisatrices des compétences et talents du numérique : le couple « hyperconnectivité » et formations dédiées au numérique permet de répondre aux besoins présents et futurs d'entreprises dans des domaines tels que l'e-santé, l'industrie 4.0, les fintech et assurtech, l'edtech...²⁴ Le projet EuroMed 2 appuie cette dynamique avec des offres immobilières dédiées (« *ERP ready* » pour les écoles, offres de logements et de résidences pour les étudiants non-résidents marseillais...).

1.4.2.3 L'insertion

Concomitamment à sa mission d'aménageur, l'EPAEM développe différentes actions d'accompagnement pour favoriser l'insertion dans l'emploi.

1.4.2.3.1 Le « pass BTP »

Le « village du BTP », autour des métiers du BTP, permet d'offrir au jeune public en recherche de formations des informations relatives à leurs parcours et leurs situations professionnelles. Une assistance à l'intégration des jeunes alternants est proposée, via des aides pour le passage du permis, l'achat d'un véhicule, l'aide au logement, et pour les déplacements sur chantier. Pour ceux qui deviendront salariés dans le BTP un accompagnement est dispensé pour la durée du contrat. L'objectif est d'accompagner 100 salariés durant l'intégration des parcours professionnels et de faire découvrir à plus de 2 000 personnes par an les métiers du BTP.

1.4.2.3.2 Les clauses d'insertion

EuroMed active de manière plus systématique les clauses sociales d'insertion²⁵ à travers ses marchés. Depuis 2010, 586 639 heures d'insertion ont été réalisées par ce mécanisme. Il incite également les autres maîtres d'ouvrage à faire de même à l'occasion de la vente des droits à construire. C'est à ce titre que plus de 150 000 heures d'insertion vont être proposées aux demandeurs d'emplois dans le cadre du projet des Fabriques réalisées par le groupement Bouygues/Linkcity.

²⁴ Le projet « la plateforme » forme actuellement 200 étudiants par an en cybersécurité, codage, IA, ou *Block Chain*. D'autres projets d'écoles dans des métiers connexes au digital et en plein développement (E-sport, marketing digital...) ou en lien avec le bien-être de la personne et le vieillissement de la population (bien-être, services à la personne) sont en passe de voir le jour sur EuroMed.

²⁵ C'est l'association « Emergence-s », mandatée par l'EPAEM qui a mis en œuvre sur les chantiers sous maîtrise d'ouvrage EPAEM (voiries et espaces publics principalement) la clause de promotion de l'emploi prévue par l'article 14 du code des marchés publics, et à susciter l'engagement des promoteurs publics et privés du site pour adopter une démarche similaire dans leurs contrats d'entreprises sur le périmètre EuroMed.

La stratégie de l'EPAEM est d'utiliser son volume de chantiers pour une démarche d'accès à l'emploi dans les métiers du BTP, du gardiennage et de l'entretien de locaux par l'insertion.

Tableau n° 13 : Heures d'insertion réalisées dans le cadre du projet EuroMed

	2018	2019	2020
<i>Heures d'insertion</i>	65 887	64 605	54 527
<i>Dont maîtrise d'ouvrage EPAEM</i>	6 949	9 124	8 645
<i>Dont autres maîtrises d'ouvrage</i>	59 413	55 481	45 881

Source : Emergence-s

En 2019, pour l'ensemble des opérations réceptionnées, un dépassement des heures d'insertion contractualisées dans le cadre de la clause sociale a été constaté, avec un taux de réalisation de plus de 110 %.

La baisse du nombre d'heures observée en 2020 est à mettre au regard de la crise sanitaire.

Concernant les opérations sous maîtrise d'ouvrage de l'EPAEM, les actions ont concerné 37 personnes en 2020 (35 en 2019). Il s'agissait exclusivement d'hommes, 56,7 % des bénéficiaires des clauses d'insertion étaient domiciliés dans les arrondissements du périmètre d'EuroMed (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} arrondissements de Marseille), contre 59,3 % en 2019.

Les marchés passés par d'autres donneurs d'ordre ont concerné 164 personnes (178 en 2019), très majoritairement de niveau de qualification CAP/BEP ou *infra* (98 %). La part des femmes est faible (10 %).

De plus, des entreprises ont embauché du public éligible à la clause sociale via des contrats d'apprentissage. Enfin, parmi les contrats de professionnalisation portés par le GEIQ BTP, la moitié s'adresse à des jeunes. Toutes ces actions s'inscrivent dans un cadre national incitant les acteurs économiques à embaucher ce public (« un jeune/une solution »). En 2019, pour l'ensemble de ces opérations, 37 contrats ont été signés²⁶.

1.4.2.4 L'évaluation de l'EPAEM

Sur la période 2016-2020, l'EPAEM fait état de 161 implantations d'entreprises ou d'administrations, sur 167 000 m². Sur la base d'un ratio d'un emploi pour 20 m², le nombre

²⁶ Trois CDI, cinq contrats de professionnalisation, trois CTT, 22 CTTi, quatre POEI (préparation opérationnelle à l'emploi individuelle).

d'emplois induits fait l'objet d'une estimation interne de 8 360 de 2016 à 2019, dont 3 700 depuis 2018.

S'y ajoute l'implantation de quatre hôtels, d'une capacité totale de 743 chambres, soit un nombre de créations d'emplois estimé à 542²⁷.

Le nombre total d'emplois induits dans le périmètre de l'OIN serait donc, potentiellement, de l'ordre de 9 000 (8 902).

Cette approche forfaitaire ne peut constituer une mesure pertinente du nombre de créations nettes d'emplois, hors emplois transférés.

Elle est complétée par un suivi effectué en relation avec l'agence d'urbanisme (AGAM).

1.4.2.5 L'étude de l'AGAM

De façon plus fine, une étude réalisée par l'AGAM en croisant des données de l'Urssaf, permet de mesurer la progression du nombre d'établissements implantés dans le périmètre de l'OIN, et le nombre d'emplois associés.

Tableau n° 14 : Nombre d'établissements au sein d'EuroMed (AGAM)

	31/12/2017	31/12/2019	31/12/2020	Variation
<i>Établissements privés employeurs</i>	2 142	2 182	2 762	620
<i>Établissements des non-salariés</i>	1 035	1 722	1 885	850
<i>Établissements publics</i>	170	170	168	-2
TOTAL	3 347	4 074	4 815	1 468

Source : EPAEM, Urssaf, traitement AGAM

Tableau n° 15 : Nombre d'emplois au sein d'EuroMed (AGAM)

	31/12/2017	31/12/2019	31/12/2020	Variation
<i>Emplois salariés privés</i>	33 747	34 470	35 817	+ 2 070
<i>Non-salariés</i>	1 035	1 722	1 885	+ 850
<i>Emplois publics</i>	10 418	nd	nd	nd
TOTAL (hors emplois publics)	34 782	36 192	37 702	+ 2 920

Source : EPAEM, Urssaf, traitement AGAM

²⁷ Sur la base d'un ratio d'emploi par nombre de chambres.

D'après cette étude, la progression du nombre d'établissements comme celle des emplois résultent très largement de l'implantation de non-salariés, catégorie qui a fortement progressé sur la période (+82 % entre 2017 et 2020) et qui regroupe notamment les indépendants, les professions médicales, et les autoentrepreneurs.

Pour autant, le nombre d'emplois nouveaux sur le périmètre est de l'ordre de 3 000 sur la période 2018-2020, dont un peu plus de 2 000 emplois de salariés privés, soit un niveau inférieur aux évaluations de l'établissement (3 700 sur la même période, hors hôtels). Le dynamisme de la création d'emplois non-salariés paraît en outre difficilement imputable au seul EPAEM.

1.4.2.6 Les données de la CCI AMP

La CCI Aix Marseille Provence a communiqué des données relatives aux créations d'établissements et d'emplois sur la période 2017-2020, détaillées au niveau des arrondissements sur lesquels opère l'EPAEM.

Tableau n° 16 : Nombre d'entreprises du champ marchand non agricole créées sur le périmètre des arrondissements principaux de l'EPAEM (2016-2020)

	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	Variation 2016-2020
1 ^{er} arrdt	808	904	1 103	1 262	1 296	488
2 ^e arrdt	357	391	550	812	839	482
3 ^e arrdt	402	471	713	760	933	531
14 ^e arrdt	420	473	621	798	866	446
15 ^e arrdt	617	651	960	1 033	1 092	475
Ensemble 5 arrdts	2 604	2 890	3 947	4 665	5 026	2 422
Métropole AMP	19 295	20 782	25 497	30 235	31 158	11 863

Source : CCI AMP, Insee - démographie des entreprises - champ marchand non agricole

Tableau n° 17 : Nombre de créations nettes d'emplois salariés dans le secteur concurrentiel sur le périmètre des arrondissements principaux de l'EPAEM (2016-2020)

	31/12/2016	31/12/2020	évolution en volume en 4 ans	évolution en %
1 ^{er} arrdt	20 877	20 881	4	0,0%
2 ^e arrdt	27 537	28 954	1 417	5,1%
3 ^e arrdt	11 036	11 474	438	4,0%
14 ^e arrdt	14 661	15 323	662	4,5%
15 ^e arrdt	16 693	18 147	1 454	8,7%
Ensemble 5 arrondissements	90 804	94 779	3 975	4,4%
Métropole AMP	562 211	587 226	7 946	4,4%

Source : CCI AMP, ACOSS - champ concurrentiel

Ces données indiquent la création de près de 4 000 emplois dans la période 2017-2020, mais sur un périmètre beaucoup plus large que celui de l'OIN.

Le rapprochement de ces données, issues de bases et de méthodologies différentes, ne peut être conclusif. Ils confirment néanmoins la complexité de cette mesure, pour laquelle l'EPAEM devrait se doter d'indicateurs partagés et suivis de façon homogène et continue.

Dans le cadre de la préparation de son programme de travail 2022, l'EPAEM indique avoir procédé à des échanges avec l'AGAM et la CCIMP pour une approche articulant des données de l'URSSAF avec des enquêtes de terrains auprès des entreprises du périmètre.

Recommandation n° 3. : Se doter, en relation avec les partenaires institutionnels locaux, d'un référentiel de suivi des créations d'entreprises et d'emplois liées aux aménagements réalisés (EPAEM).

1.4.3 Les retombées fiscales

Selon une modélisation effectuée par le cabinet E&Y pour l'EPAEM, la réalisation de la ZAC Littorale générerait un produit fiscal de 22 M€ sur la période 2021-2025, à destination des collectivités locales et de la CCI. Cette simulation prend en compte les taxes directes locales à l'exception de la CVAE (TFPB, CFE, TSE, TEOM, GEMAPI), et la fiscalité de l'urbanisme²⁸.

La part de fiscalité pérenne serait de 4,8 M€ sur la période, atteignant 2 M€ en 2025.

²⁸ À ce stade, l'évaluation des produits de DMTO n'est pas intégrée au modèle pour des raisons de complexité, et sera prise en compte ultérieurement.

Les recettes ponctuelles, liées aux réalisations, constituent avec 17,2 M€ l'essentiel du produit de fiscalité des collectivités, *a fortiori* avec le produit des DMTO (droits de mutation à titre onéreux), non évalué à ce stade.

Tableau n° 18 : Estimation des recettes fiscales générées par l'aménagement de la ZAC Littorale, par destination

<i>Collectivité / Taxe</i> <i>M€</i>	2021	2022	2023	2024	2025	Total général
COMMUNE	0,00	0,08	0,16	0,30	0,43	0,98
DEPARTEMENT	0,92	0,96	0,99	1,03	6,37	10,27
METROPOLE	0,67	1,02	1,43	1,85	5,78	10,76
GEMAPI (Métropole)	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02
TSE (EPF)	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,03
CCI	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,03
Total général	1,60	2,07	2,60	3,20	12,62	22,09

Source : EPAEM, étude E&Y

Tableau n° 19 : Estimation des recettes fiscales générées par l'aménagement de la ZAC Littorale, par type de taxes

<i>Taxes</i> <i>M€</i>	2021	2022	2023	2024	2025	Total général
CFE	0,00	0,07	0,19	0,32	0,45	1,03
TEOM	0,00	0,27	0,55	0,83	1,11	2,76
TFPB	0,00	0,09	0,18	0,33	0,47	1,07
<i>Soit fiscalité pérenne</i>	<i>0,00</i>	<i>0,43</i>	<i>0,92</i>	<i>1,48</i>	<i>2,03</i>	<i>4,86</i>
DMTO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PFAC (Assainissement)	0,67	0,68	0,69	0,70	4,22	6,96
TA	0,92	0,96	0,99	1,03	6,37	10,27
Total général	1,60	2,07	2,60	3,20	12,62	22,09

Source : EPAEM, étude E&Y

Cette estimation montre surtout que les recettes fiscales générées sont quasi-exclusivement destinées à la métropole, au titre notamment de ses différentes compétences, et au département. La prise en compte des DMTO renforcera encore ce constat.

1.5 Les enjeux de la suite du projet

La perspective d'un EuroMed III, parfois évoquée pour poursuivre l'aménagement sur de nouvelles extensions, n'est pas à l'ordre du jour, alors que le projet EuroMed II entre en phase de « revoyure » vers un horizon qui risque d'excéder 2030.

Au vu des réalisations, des succès et des difficultés rencontrées, plusieurs enjeux doivent être pris en compte pour assurer la réussite finale. À cet égard, la question est celle du « sevrage » ou de la transition inévitable entre l'EPA et les collectivités pour la gestion des équipements, l'intégration sociale des nouveaux habitants, l'offre d'équipement et de services publics ou encore l'irrigation des quartiers en commerces et services de proximité.

Si le positionnement de l'EPA est contraignant en terme de communication institutionnelle, ses réalisations et son expertise pourraient être davantage mises en valeur.

1.5.1 La gestion des équipements et la continuité urbaine

Les équipements publics réalisés par l'EPAEM sont transférés aux collectivités auxquelles incombe la gestion et l'entretien.

Dans quelques cas, il apparaît que, bien que les équipements soient conformes aux prescriptions définies de façon concertée, leur prise en gestion est défailante, ce qui peut conduire à différer leur mise en service :

- Le cas le plus emblématique est celui du parc Saint-Charles (ou de la porte d'Aix). D'un peu plus d'un hectare, ce parc livré en mai 2019 a été fermé en juillet pour des raisons de sécurité et d'exploitation, notamment par manque de locaux pour ses gardiens. Incidemment, le protocole V mentionnait, à fin 2018, la nécessité d'une concertation avec les utilisateurs sur l'aménagement et ses abords ;
- Le terrain multisport Ruffi, à proximité de l'hôpital européen, a fait l'objet d'une fermeture, à la demande de riverains se plaignant de nuisances sonores et une partie a été confiée à une association de jardins familiaux ;
- Près de l'école Kléber, des préaux restent clos du fait de la difficulté à gérer les évacuations et fermetures quotidiennes ;
- La mise en exploitation par la métropole de containers de collecte de déchets enterrés a dû être différée du fait d'un manque de coordination lors de la livraison, sans toutefois occasionner de surcoût.

Ces situations, qui caractérisent une déperdition d'argent public et affectent durablement l'image du projet, doivent être mieux anticipées.

En l'espèce, les phases de concertation et de conception avaient été conduites, donnant lieu à des ajustements. Cependant, ces phases concernent prioritairement les services chargés de l'urbanisme et n'associent probablement pas suffisamment les futurs utilisateurs, services exploitants ou usagers.

Si des réflexions ont eu lieu au sein d'EuroMed ou avec les collectivités pour envisager les modalités d'un transfert différé ou d'un accompagnement progressif, aucune solution n'a

été mise en œuvre à ce jour. Une contractualisation sur des objectifs de performance (du type « marché global de performance ») pourrait constituer une hypothèse pour adapter la relation entre la collectivité et l'aménageur, sous réserve de résolution des questions juridiques soulevées, notamment en terme de compétence ou de responsabilité.

La recherche d'une solution apparaît d'autant plus nécessaire que la poursuite d'EuroMed II inclut la livraison du parc des Aygalades, qui sera, avec ses 14 ha, un des plus grands espaces verts au cœur de la ville.

Par ailleurs, la réalisation d'aménagements de voirie et de réseaux dans le périmètre d'EuroMed conduit, par manque de coordination ou de planification, à une discontinuité entre le secteur d'EuroMed et les zones relevant de la métropole ou de la ville. De telles situations apparaissent dommageables à la bonne réalisation des équipements comme à l'image que véhicule la transformation de la ville. Là aussi, une meilleure concertation avec les partenaires doit être recherchée.

L'EPA souligne que les opérations sous sa maîtrise d'ouvrage sont bien mises au point avec l'ensemble des services techniques compétents et les futurs gestionnaires de la Métropole et de la ville, qui sont consultés à chaque phase (Études préliminaires, Avant-Projet, Projet, Appels d'Offres, Travaux), les documents de conception leur étant transmis pour avis. Des échanges bilatéraux sont également réalisés au besoin avec certains services techniques / futurs exploitants-gestionnaires.

Pour autant, les difficultés évoquées ont déjà fait l'objet de discussions en CA pour parvenir à une amélioration des conditions de mise en service. En effet, comme le souligne la DHUP, il relève bien du rôle d'un aménageur de chercher à s'assurer que les espaces ou les équipements publics qu'il réalise seront pris en charge par les collectivités concernées en adéquation avec leurs moyens respectifs.

Enfin, la Cour note que le projet d'avenant en cours d'adoption confirme la nécessaire coordination des partenaires et le besoin d'évaluation des impacts urbains et socio-économiques.

Recommandation n° 4. : Veiller à n'engager des travaux d'équipements publics qu'avec l'assurance d'une reprise de leur gestion par les partenaires locaux (EPAEM, préfet de région).

1.5.2 L'implantation de commerces et services

La visite des secteurs d'habitation livrés montre une insuffisance d'implantation de commerces et de services de proximité. Si le caractère récent des livraisons explique naturellement un certain attentisme, cette situation n'en est pas moins dommageable à la qualité de vie des nouveaux résidents, déjà éprouvée par la persistance alentour d'imposants chantiers de génie civil et porte préjudice à l'image de ces réalisations.

Sans méconnaître la difficulté inhérente à l'attraction de commerces et services, une action plus soutenue paraît indispensable, en lien avec les acteurs locaux du commerce et de l'artisanat pour dynamiser l'irrigation de ces nouveaux quartiers en services de proximité et accroître leur attrait.

1.5.3 La mutation sociale : un enjeu complexe

Les documents de présentation d'EuroMed font valoir une promesse forte : créer une ville mixte et attractive dans la mutation des zones urbanisées d'arrière-port et constituer un moteur d'inclusion sociale par l'emploi et la formation.

L'ampleur du projet et son inscription dans un temps long sont cependant de nature à susciter des remises en question voire des revers dans la réalisation des objectifs fixés.

La persistance de chantiers longs, générateurs de nuisances, et le manque de services de proximité affectent ainsi négativement la perception du projet. On dénote chez les premiers occupants des secteurs résidentiels (habitants de logements sociaux peu mobiles, ou néo-propriétaires ayant réalisé, par défaut, une acquisition abordable) une certaine désaffection (première remise en vente de logements, taux de rotation dans le secteur libre).

Dans les nouveaux quartiers, des structures de veille et d'accompagnement social sont mises en place en lien avec les promoteurs, comme Récipro'cité, entreprise d'économie sociale et solidaire (ESS) d'accompagnement social dans l'habitat ou l'association « Chers Voisins ».

Un tel accompagnement, qui permet de détecter les difficultés et ainsi de préserver l'image du projet, est indispensable à la poursuite d'une opération au long cours.

Dans un contexte délicat d'intervention, les premières réalisations font apparaître des réussites mais aussi la difficulté d'organiser et de conduire dans la durée la concertation sur le projet.

1.5.3.1 Un contexte délicat

Le quartier des Crottes, quartier le plus pauvre de France d'après le CGefi, où prédominent des familles monoparentales, doit être réhabilité. Pour ce « hameau villageois » traditionnel, l'objectif est de requalifier le cadre de vie et d'aménager de la convivialité. La cible est composée de propriétaires précaires en attente de réponses concrètes et rapides. EuroMed est signataire d'une charte de lutte contre l'habitat indigne dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

L'EPAEM gère directement des logements vétustes qu'il a rachetés et qui font ainsi l'objet de conventions d'occupation précaire. C'est une société prestataire (Systra) qui sert d'interface avec les locataires et qui leur adresse les avis d'échéance. Lorsqu'il y a des difficultés sur les loyers, l'EPAEM prend des dispositions de remises gracieuses, comme pendant la crise du Covid.

Des activités illégales, la présence de squats occupés par des immigrés en situation précaire ou irrégulière ou par des populations marginalisées posent des problèmes de salubrité comme de sécurité, qui sont traités en lien avec les services sociaux et les services de police.

1.5.3.2 Des perceptions locales qui questionnent

Plusieurs exemples témoignent d'une réalité complexe et parfois mal vécue :

- Les 100 logements de l'îlot « Smartseille » vivent un démarrage difficile, avec de longues pannes d'ascenseurs, une absence de halte-garderie et d'accueil périscolaire, des vols répétés par manque de sécurisation des portes, plusieurs malfaçons constatées, des rues adjacentes sales et un environnement de chantier permanent qui va durer.
- Le reproche d'une concertation inadaptée, avec des associations non représentatives du quartier, en l'absence des élus, réduite à des échanges virtuels et qui mobilise des acteurs spécialisés peu présents sur le terrain auprès des gens qui vivent dans les quartiers d'EuroMed II.
- L'incompréhension des habitants concernant des équipements publics neufs qui ne sont pas mis en service (deux parcs et une halle).
- L'expression lancinante du regret que les jeunes du secteur ne soient pas une priorité pour les clauses d'insertion.
- Au titre de la stratégie d'inclusion, le fait que les populations accueillies dans les pépinières de l'urbanisme transitoire ne soient pas des résidents du quartier.

1.5.3.3 Certains objectifs sont presque atteints

Avec les clauses d'insertion, mais celles-ci génèrent peu d'emplois de proximité, (cf. § 14.2.3 supra), avec la création globale d'emplois (Cf. § 1.4.2.4 supra), avec l'insertion par la formation et l'apprentissage, la stratégie volontariste d'EuroMed en matière d'emploi, de formation et d'insertion a l'ambition de devenir emblématique en termes d'inclusion sociale et d'accès à l'emploi, en priorité pour les populations locales du territoire et alentour.

Concernant les jeunes, tout part du constat que le chômage repose d'abord sur une absence ou une inadéquation de formation ce qui nourrit leur sentiment d'exclusion. EuroMed a la volonté de rétablir une forme d'égalité des chances par le traitement de chacun des facteurs qui conditionnent la « spirale de l'échec », grâce à des mesures scolaires spécifiques, des internats d'excellence ou des « écoles de la deuxième chance ».

Pour mettre les jeunes de ces quartiers à égalité de culture et d'intérêt avec ceux issus de quartiers plus favorisés, il est un domaine dans lequel les barrières culturelles, linguistiques, éducatives ou comportementales n'existent pas, c'est celui des nouvelles technologies, utilisées désormais dans l'ensemble des activités des économies développées.

Ainsi les initiatives, déjà citées, en matière de formation au numérique, comme celles de la découverte des métiers du BTP (« village BTP ») sont de nature à mobiliser l'intérêt des jeunes des quartiers de proximité. La formule « une formation, un emploi » est incontestablement un support pour concrétiser la démarche.

1.5.3.4 Des modalités de concertation adaptées aux habitants

L'EPAEM met en œuvre tous les outils légaux permettant d'informer et de conduire la concertation (étude d'impact, enquête sociale, mesures acoustiques, etc.). La sensibilisation et l'information sont complétées par des échanges réguliers avec les habitants au travers de réunions dans les quartiers, des réunions thématiques ouvertes. L'EPAEM indique que la concertation conduite va très au-delà des exigences légales.

En outre avec la labellisation Écocité, l'OIN souhaite favoriser la pleine participation citoyenne, au profit d'une plus grande cohésion et intégration sociale, préalables indispensables pour « faire la ville » et mieux « vivre ensemble ».

Cette ambition repose sur la conception du programme d'aménagements invitant au partage de l'espace public et à la rencontre, à la proximité d'équipements publics qui offrent des services et favorisent la mixité sociale et intergénérationnelle : équipements scolaires et sportifs, commerciaux, salles de spectacles...

L'EPAEM veut accompagner les habitants anciens et nouveaux, sans cassure, afin qu'ils puissent s'approprier ce territoire reconquis sur les anciennes friches par l'adoption de nouveaux usages adaptés aux besoins (gestion des déchets, circulation, sécurité publique).

Il utilise pour cela différents moyens de concertation :

- a. la concertation réglementaire (exposition, cahier de remarques, réunions publiques, bilan de la concertation, ...) ;
- b. la concertation au fil des projets (information via internet, les réseaux sociaux, le centre info, les réunions publiques) ;
- c. l'accompagnement des chantiers par une large information (internet, réunions d'information, presse, *flyers*), avec des correspondants dédiés aux commerçants et riverains ;
- d. la mise en œuvre de projets participatifs comme des jardins partagés ;
- e. les ateliers de découverte urbaine (150 ateliers par an depuis 2008), sensibilisation à l'urbanisme renforcée par les « conseils citoyens » prévus dans le cadre du PNRU et chargés du suivi et de l'évaluation des contrats de ville ;
- f. une « maison du projet », lieu d'information, de services et de dialogue, qui doit être créée.

Une restructuration en profondeur, telle qu'elle est mise en œuvre dans l'opération EuroMed II, interroge sur la capacité des promoteurs du projet à engager une concertation effective avec les habitants du site.

Le temps très long qui s'écoule entre l'élaboration d'un parti pris d'aménagement et sa mise en œuvre concrète peut être source de frustration pour les populations concernées.

Les modalités opérationnelles choisies pour réaliser les aménagements peuvent aussi conduire à négliger les règles classiques de concertation, telle qu'elles sont mises en œuvre par exemple lors d'opérations de type Anru au titre de l'article L.103-2 du code de l'urbanisme.

Deux sujets d'attention se distinguent : l'utilisation de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) et la question du relogement.

- L'AMI échappe au champ de la commande publique et a le mérite de questionner les aménageurs sur leur capacité à proposer des solutions innovantes, mais il a l'inconvénient d'exclure les populations de la négociation entre le commanditaire et le lauréat. À l'inverse d'un appel d'offre plus classique, certains peuvent déplorer que les projets émergés à l'issue d'un AMI font plus l'objet de communication que de concertation.
- Concernant le relogement les locataires, la plupart d'entre eux sont relogés, mais dans des quartiers éloignés. Les propriétaires occupants sont obligés de vendre leur bien à l'EPAEM. Mais compte tenu de la vétusté de ces logements,

notamment dans le quartier des Crottes, les indemnisations proposées ne leur permettent pas de racheter un bien dans le quartier.

1.5.4 La communication

L'EPA a dépensé environ 0,9 M€ par an pour sa communication sur la période 2016-2020²⁹. Sa politique de communication constitue un sujet sensible avec ses partenaires.

Si l'établissement maintient une présence et une communication forte au niveau international, la communication de proximité sur les projets et la concertation de terrain au plus près des populations concernées sont des sujets sensibles sur lesquels l'EPA est attendu, mais qu'il investit avec précaution.

1.5.4.1 La communication institutionnelle

L'EPAEM vient de publier son rapport d'activité pour 2020, qui a été présenté au CA du 22 octobre 2021. Le précédent avait été établi pour l'exercice 2017, l'établissement ayant opté en 2018-2019 pour une communication institutionnelle considérée à la fois comme plus étoffée, plus accessible, et plus prospective, à travers trois documents distincts. En 2019, un document intitulé « *100 actions 2019, Tout un programme* » a porté la communication de l'établissement sur ses projets et son organisation.

Cette absence de communication institutionnelle formelle a été justifiée par la crise sanitaire et le contexte de renouvellement des équipes et de transition du projet. Néanmoins, la visibilité de l'établissement, mais aussi la transparence et la nécessaire redevabilité de l'action publique impliquent la présentation de restitutions annuelles.

Dans le contexte des premières réalisations d'EuroMed II, et alors que les projets relatifs à la ville et à la métropole se multiplient sous l'égide de nouveaux acteurs, le renforcement de la communication institutionnelle apparaît souhaitable.

Recommandation n° 5. : Rétablir une communication institutionnelle assise notamment sur la publication de rapports annuels d'activité (EPAEM)

1.5.4.2 La communication locale et la concertation

Au plan local, l'action de communication de l'EPAEM se heurte à plusieurs écueils.

Pourtant attendue par certains partenaires, la promotion d'une image trop forte, pour une institution prestataire de services à vocation temporaire, est de nature à contrarier d'autres interlocuteurs soucieux de demeurer les acteurs de référence. Pour l'EPAEM, une trop grande

²⁹ Moyenne des dépenses du compte 623 (publicité, publications, relations publiques) sur la période.

exposition est ainsi susceptible de lui être reprochée et risque d'entraver la réalisation de ses projets dans un contexte institutionnel complexe.

S'agissant de la concertation avec les habitants concernés par les projets à venir, l'EPAEM se voit en revanche reprochée l'organisation de réunions locales sous son égide, les élus de secteur étant invités mais pas invitants. Soucieux de préserver une forme de neutralité qu'il juge nécessaire à la réalisation de ses missions, l'établissement fait dès lors face aux critiques, par ailleurs compréhensibles, des élus locaux sur leurs circonscriptions.

À cet égard, l'avenant au protocole soumis au CA du 20 janvier et en cours d'adoption souligne l'importance de l'association des parties prenantes et de la participation des publics, au-delà même des textes relatifs à la concertation sur les opérations d'aménagement.

1.5.5 Une action innovante à valoriser

En octobre 2021, l'EPAEM s'est vu décerner lors du sommet Immobilier, aménagement des territoires et innovation (SIATI), un trophée d'or dans la catégorie « aménageurs » pour la transformation urbaine la plus innovante. Cette récompense illustre la vocation innovatrice de l'EPAEM, qui gagnerait à être davantage valorisée.

En interne, le recensement des actions de l'EPAEM au titre d'un service public écoresponsable³⁰ permet de constater la prise en compte de ces objectifs. Sur les vingt items recensés par cette démarche, treize sont cotés comme « mis en œuvre » ou « bien avancés ».

Plus largement, l'engagement de l'EPAEM sur les questions environnementales et le concept de ville durable est ancien et constant, donnant lieu à plusieurs engagements en conseil d'administration :

- **Réalisation d'éco-quartiers**, initiés en 2017, au sein de l'îlot XXL, tènement foncier de 14 hectares situé au cœur de la ZAC Littorale, ainsi que dans le secteur des « Fabriques », en partenariat avec différents opérateurs ;
- Engagement en 2017 dans l'appel à projet de l'ADEME sur les « travaux de **dépollution pour la reconversion des friches urbaines polluées** », avec deux projets, portant sur le site du futur parc Bougainville, et celui des anciens terrains Peugeot sur la ZAC Littorale, dans le quartier des Fabriques. Pour ces deux projets, l'EPAEM privilégie **le traitement et le réemploi sur site d'une partie des terres excavées**, initialement prévues pour être envoyés en filière ;
- Adhésion depuis 2017, en qualité de membre fondateur, au GIP « Agence française des villes et territoires méditerranéens durables » (AVITEM) et conclusion d'un accord-cadre avec l'université d'Aix-Marseille ;
- Présentation en 2020 d'une **charte d'engagements pour la ville méditerranéenne durable et désirable**, visant notamment à proposer une démarche de conception de la ville, adaptée aux spécificités climatiques,

³⁰ Défini par la circulaire du premier ministre n°6145/SG visant l'engagement de l'État dans des services publics écoresponsables, il repose sur un socle de 20 mesures qui incarnent l'écologie au quotidien pour les services publics et sur la mobilisation des agents pour porter des actions et initiatives au plus proche de leurs missions et de leur environnement.

géographiques, économiques, culturelles et d'usages en Méditerranée. Des ateliers sont mis en place pour mettre en œuvre ces engagements. La charte est validée en conseil d'administration le 11 mars 2021, sous l'appellation de « Charte EuroMed », valorisant diverses réalisations passées ou en cours dans les opérations d'aménagement, ou encore le déploiement des boucles de chauffage et de rafraîchissement à partir de l'eau de mer ;

- Proposition à tous ses partenaires, publics et privés, actuels et futurs, de signer une charte d'engagements au bénéfice du développement et du rayonnement de l'opération qu'il porte ;
- Adoption en 2020 d'un avenant à la convention de partenariat AMP/EPAEM/Atmo-Sud (ex-AIRPACA), en matière de qualité de l'air, pour renforcer l'expertise et les compétences et accélérer la **réduction de la pollution atmosphérique** ;
- Valorisation du contrat de baie de la Métropole marseillaise 2015-2021, où l'EPA est associé à l'Institut méditerranéen de la biodiversité et d'écologie marine et continentale (IMBE) pour des actions de **caractérisation des potentialités écologiques du ruisseau des Aygalades**. L'étude doit fournir les éléments nécessaires à l'évaluation de l'efficacité d'une trame verte et bleue sur le futur Parc des Aygalades et identifier les actions de gestion ou de restauration indispensables à l'amélioration du fonctionnement écologique global du cours d'eau et de ses berges ;
- Engagement d'une étude, dans le cadre de l'extension EuroMed II, pour un nouveau **système de gestion des déchets** à intervenir entre l'EPAEM et la Métropole Aix-Marseille. Elle vise notamment à évaluer la faisabilité d'une collecte séparée des bio-déchets, d'une déchetterie/ressourcerie urbaine de proximité, ainsi que de la mise en œuvre d'une redevance incitative. Elle prévoit l'évaluation du nouveau système de gestion des déchets, deux ans après son déploiement, et une étude d'impact de la généralisation du nouveau système à l'ensemble de l'OIN ;
- Signature, en 2020, d'une convention expérimentale portant sur la **qualité des sols et la création de terre végétale** en milieu urbain dense. Centrée sur le secteur des Fabriques, elle vise à une gestion des eaux pluviales permettant de privilégier les espèces végétales méditerranéennes, et à la création de terre végétale fertile et durable grâce au réemploi des matériaux de chantier présents sur le site du projet.

L'action de l'EPAEM en matière d'innovation, notamment environnementale, gagnerait à être davantage connue. L'importance de la commande publique de l'établissement justifie d'en valoriser l'impact.

Le nombre de fournisseurs concernés et l'exemplarité demandée à l'EPAEM imposent d'entrer dans une nouvelle dynamique. Il s'agit de donner plus de garanties à un processus qui aujourd'hui constitue un risque, alors que la qualité et l'ambition des actions portées pose des actes remarquables.

S'il n'y a pas d'obligation, pour un organisme de cette taille, à entrer formellement dans une démarche RSE, la Cour considère qu'une telle approche constitue une opportunité qui renforcera l'efficacité et la crédibilité du rôle de l'EPAEM.

Recommandation n° 6. : Mieux valoriser les actions permettant une labellisation « responsabilité sociale et environnementale » (EPAEM)

1.5.6 La création d'activités

Au fil du temps, EuroMed a créé une dynamique favorable à la création d'activité et d'emplois. La panoplie proposée avec ses partenaires est à la hauteur de la puissance économique et de l'ambition du site et du projet.

1.5.6.1 Les appels à projets

Sur la base d'une démarche volontariste, depuis 25 ans, l'EPAEM à l'ambition de bâtir un modèle de ville durable mêlant commerces, bureaux, résidences, logements sociaux, équipements publics, infrastructures de mobilités et espaces verts.

Dans le contexte d'un territoire en constante mutation, l'EPAEM a lancé au début des années 2010 le concours MED'INNOVANT.

Cet appel à projets organise le « *sourcing* » de solutions éco-innovantes pour la ville durable méditerranéenne et africaine. Il offre aux lauréats la possibilité de tester leurs dispositifs sur les 480 ha de l'Ecocité, et propose aux partenaires industriels d'organiser la rencontre avec des entrepreneurs innovants et créatifs.

En 2019 EuroMed a élargi aux entrepreneurs africains l'éligibilité au concours, avec MED'INNOVANT AFRICA, pour favoriser l'innovation dans les territoires méditerranéens et africain résilients.

- La prospection et l'incubation des *start-ups*

Avant d'accueillir des *start-ups* innovantes, il convient de les identifier et de les contacter. L'objectif étant de cibler des entreprises dont la perspective de croissance indique qu'un projet de développement et d'implantation sur l'OIN pourrait être réalisé. Chaque année, plusieurs événements professionnels (MIPIM, SIMI, Vivatech, *etc.*) permettent aussi de rencontrer des porteurs de projets, pour lesquels une implantation sur Marseille fait sens. Dans un monde industriel où il faut être agile, EuroMed veut permettre aux innovateurs, l'accompagnement de la création ou du développement de leurs *start-ups*.

1.5.6.1.1 Le développement d'outils de soutien aux startups

EuroMed a mis en place différents outils d'accompagnement et de soutien aux *start-ups* innovantes accueillies sur le périmètre, pour offrir un cadre propice à leur épanouissement :

- La Cité de l'innovation et des savoirs Aix-Marseille (CISAM), qui vise à regrouper sur un même site l'ensemble des ressources permettant de stimuler les

démarches innovantes : trois accélérateurs sont actifs et accompagnent les *start-ups* dans leurs développements ;

- La Coque est un autre lieu dédié à l'innovation et à l'accompagnement d'entreprises actives dans le numérique. Ce centre de démonstration équipé des dernières technologies numériques, permet de réaliser des projets autour de l'IOT (Objet connecté B2B), du BIM (Building Information Modeling), de la Smartcity ;
- Les nombreuses propositions privées de « softlanding » et de « coworking » implantées sur EuroMed offrent des solutions pragmatiques à des entreprises en phase de croissance.

1.5.6.1.2 Les pépinières et l'urbanisme transitoire : le projet MOVE

Le projet MOVE vise à ne pas attendre la reconstruction des friches mais d'activer immédiatement ces sites par une démarche d'urbanisme transitoire.

Une opération d'aménagement peut s'étaler sur une décennie et constitue une charge pour l'établissement qui la conduit : coût d'achat, puis coûts de portage et de gardiennage, coûts de remise en état après une vacance longue. Toute solution permettant d'activer sans attendre ces surfaces bâties et non bâties minore ou neutralise ces coûts et jusqu'à récemment, cette activation ne trouvait pas son modèle économique.

Les expériences de Brooklyn, des Docklands de Londres, de Berlin ou de Paris témoignent que ce mouvement est mondial.

Les terrains bâtis et non bâtis, propriétés publiques, se dégradent et créent des friches. Sur sept fonciers pour environ huit hectares, le projet MOVE, porté par EuroMed, permet de proposer à des opérateurs (entreprises, associations) de s'implanter pour une durée déterminée sur ces sites.

L'objectif est de tout faire pour que, bien avant la réalisation du quartier des Fabriques, les espaces « en portage » soient investis par des entreprises modestes et agiles, qui préfigureront les mutations à venir.

1.5.6.1.3 Le mentorat

EuroMed a conclu différents partenariats autour de la formation et l'emploi avec des opérateurs tels que pôle emploi, l'APEC, les Apprentis d'Auteuil, Cap au Nord entreprendre et la Cité des entrepreneurs d'EuroMed. À ce titre une partie des salariés de la direction du développement parrainent de jeunes élèves/étudiants dans le cadre d'opérations comme « Sésame jeunes talents » ou « journées tremplin jeunes ».

La mission « Emploi » de la CCI d'Aix-Marseille-Provence a créé « Tandem - Le Hub du Mentorat » pour promouvoir le mentorat d'entreprise sur le territoire.

Les dirigeants, cadres ou collaborateurs d'entreprise expérimentés qui souhaitent faire partager leur expérience se mobilisent pour devenir mentors et reçoivent une formation pour cela.

2 DES OUTILS DE PILOTAGE A RENFORCER ET ADAPTER

2.1 Gouvernance et organisation interne

2.1.1 La gouvernance

2.1.1.1 Le conseil d'administration

Les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux EPA (articles L. 321-21 et L. 321-22) prévoient que le conseil d'administration (CA) est composé de représentants de l'État et, pour au moins la moitié, de membres représentant les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre.

Le décret n° 95-1102 du 13 octobre 1995 modifié, prévoit la présence de :

- neuf membres représentants de l'État, désignés par les ministres chargés de l'urbanisme, du logement, du budget, des transports, de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales, de la culture, de l'économie et de la ville ;
- neuf membres représentants les collectivités territoriales et leurs établissements, soient la région (2), le département (2), la métropole (2) et la Ville de Marseille (3), dont un désigné pour chaque collectivité par son exécutif ;
- un représentant du Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) ;
- une personnalité qualifiée, nommée par le Premier ministre.

Le tableau en annexe présente la composition du CA à fin septembre 2021. Le contrôleur économique et financier assiste au conseil d'administration³¹.

Le conseil d'administration est présidé depuis 2015 par Mme Laure-Agnès Caradec, vice-présidente de la métropole Aix-Marseille-Provence, déléguée à l'urbanisme, au cadre de vie, à la ville résiliente et à l'aménagement. Également vice-présidente du département, c'est au titre de cette collectivité qu'elle a été renouvelée à la présidence le 22 octobre 2021. Elle est par ailleurs présidente de l'agence d'urbanisme (AGAM), et administratrice de la Soleam.

Les dossiers de présentation des différents points d'ordre du jour sont complets et détaillés. La fréquence des conseils, de trois à quatre par an, ne favorise pas un niveau de précision et de suivi permettant un pilotage effectif par cette instance, et les textes statutaires ne prévoient pas la constitution d'un bureau.

³¹ M. Pierre Brunhes a été nommé contrôleur économique et financier de l'EPAEM le 15 septembre 2021, succédant à M. Jean-Christophe Martin.

Les compétences dévolues au conseil d'administration³² font l'objet de larges délégations au directeur général. Chaque ordre du jour mentionne un point d'information par le directeur général. Le détail de ces présentations n'apparaît cependant que de façon épisodique dans les procès-verbaux.

2.1.1.2 Les instances de coordination

Les séances du conseil sont précédées de réunions préparatoires pour les administrateurs de l'État et les collectivités. Préparées et explicitées en amont, les délibérations en conseil sont généralement adoptées à l'unanimité, témoignant de la recherche de consensus.

Au-delà de ces échanges préalables et de cette unité, les collectivités regrettent néanmoins une association insuffisante au fonctionnement de l'EPA et à la définition des projets.

Le dernier protocole-cadre conclu en 2019, dont les termes sont repris par l'avenant en cours de finalisation, prévoit la tenue de réunions de coordination des partenaires, au moins une fois par trimestre. Associant les services concernés, elles doivent viser à une bonne compréhension mutuelle des projets, de leur environnement technique, économique et social, et à une bonne prise en compte des interfaces entre les infrastructures.

Ces réunions se sont tenues selon un rythme inférieur³³, et les comptes rendus communiqués font principalement état de la présentation des projets par l'équipe de l'EPA.

³² Décret n° 95-1102 du 13 octobre 1995, consolidé :

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement ; à ce titre, notamment :

1° Il vote le budget ;

2° Il autorise les emprunts ;

3° Il autorise la conclusion des conventions passées avec l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics intéressés ;

4° Il arrête le compte financier ;

5° Il décide des éventuelles créations de filiales, prises, extensions ou cessions de participations financières ;

6° Il fixe les orientations générales de l'établissement public, il approuve le projet stratégique et opérationnel et la liste des opérations à entreprendre et leurs modalités de financement ;

7° Il détermine les conditions générales de recrutement du personnel placé sous l'autorité du directeur général ;

8° Il fixe, en tant que de besoin, les conditions dans lesquelles il peut être esté en justice pour le compte de l'établissement public ;

9° Il approuve les transactions ;

10° Il approuve le recours à l'arbitrage ;

11° Il adopte son règlement intérieur ;

12° Il fixe la domiciliation du siège de l'établissement public.

Il peut déléguer au directeur général, dans les conditions qu'il détermine, ses pouvoirs de décision, à l'exception de ceux prévus aux 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 8°, 10°, 11° et 12°.

Trois réunions en 2018, 2019 et 2021. Aucune réunion ne s'est tenue en 2020, du fait notamment de la situation sanitaire.

Ce besoin de coordination s'est pourtant trouvé accru depuis le renouvellement des exécutifs locaux. La nouvelle équipe municipale a ainsi souhaité que soient organisés des ateliers balayant l'ensemble des projets et des thématiques urbaines portés par l'EPA.

2.1.2 L'organisation interne

2.1.2.1 Le directeur général

M. Hugues Parant a été nommé directeur général de l'EPA le 6 mars 2017³⁴ en remplacement de M. François Jalinot.

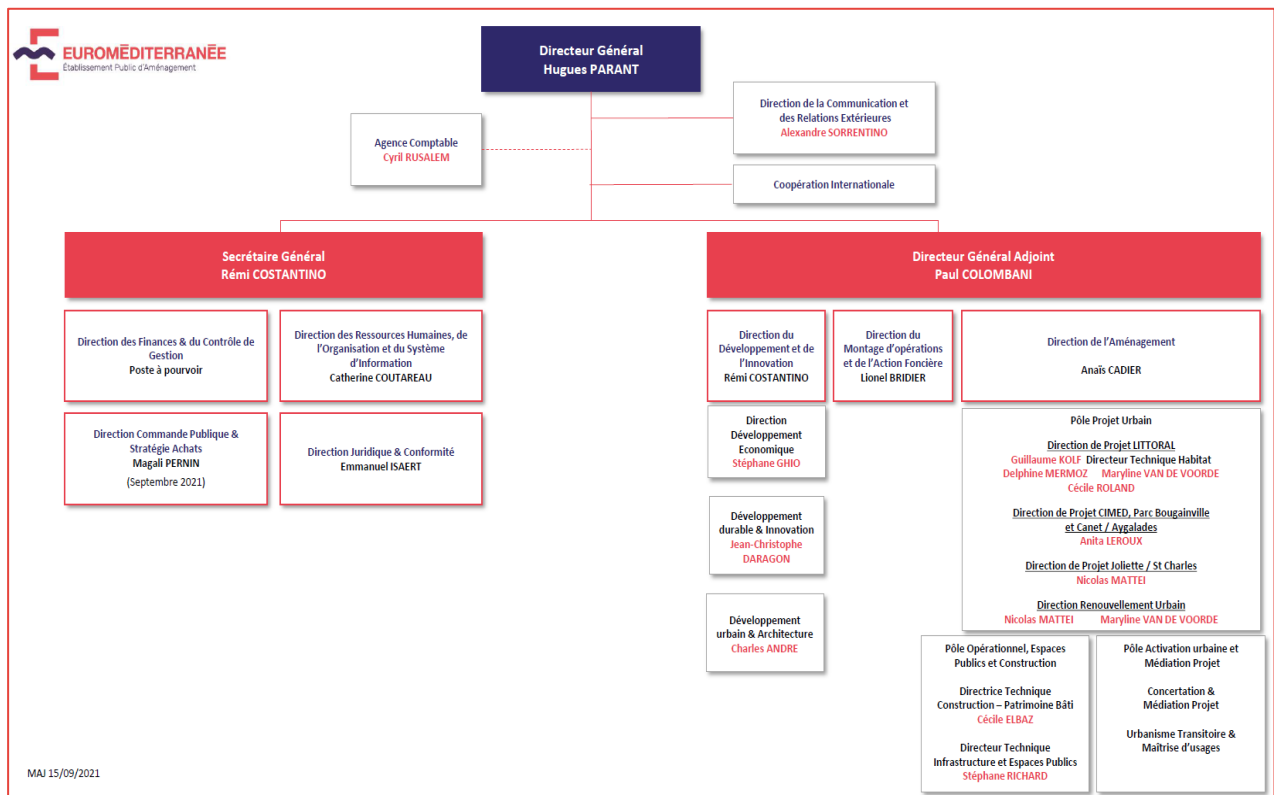
Précédemment préfet de la région PACA et des Bouches-du-Rhône (2010-13), puis directeur général de l'EPA de La Défense Seine Arche (2013-16), il dispose d'une connaissance fine des enjeux du territoire comme des problématiques de l'aménagement.

Comme mentionné *supra*, le directeur général dispose d'une large délégation du conseil d'administration, fixée par une délibération du 30 juin 2014, qui a fait l'objet de précisions quant à son application lors du conseil d'administration du 11 mars 2021.

2.1.2.2 L'équipe de direction

Depuis 2017, l'équipe dirigeante de l'EPAEM se compose d'un directeur général adjoint, qui dispose d'une antériorité dans l'établissement et d'une connaissance de l'historique du projet, et d'un secrétaire général chargé du pilotage fonctionnel.

³⁴ Arrêté du 2 mars 2017 portant nomination du directeur général de l'EPA Euroméditerranée,

Organigramme n° 1 : Organigramme simplifié de l'EPA, septembre 2021

Source : EPAEM

2.1.2.3 Les délégations de signature

Suivies par le service juridique, les délégations sont régulièrement mises à jour et synthétisées dans un tableur pour chaque délégataire et par domaines.

Le dispositif de délégation de signature a été révisé en janvier 2019, à l'occasion de la création d'une direction des opérations regroupant les directions de projets de ZAC et de renouvellement urbain. Il s'agit de permettre une meilleure adaptation des délégations aux modalités de travail des directions de projet et de la direction de la maîtrise d'ouvrage.

En matière de marché, les délégations de signature s'inscrivent dans un processus de validation et de contrôle dont les principales étapes dans le domaine des opérations de l'EPAEM sont formalisées.

2.1.2.4 Le pilotage interne

Le pilotage interne repose sur une comitologie formalisée, prévoyant notamment des réunions hebdomadaires de « directoire » (DG, DGA, SG, direction de l'aménagement), et des comités exécutifs (COMEX) bimensuels, élargis aux directions fonctionnelles.

Différents comités spécifiques suivent par ailleurs le pilotage des opérations, le budget, les achats ou la qualité-innovation.

Les différents projets sont pilotés et suivis, après une réunion de lancement, par une commission de suivi hebdomadaire, un comité de projet et un comité d'engagement de fréquence *ad hoc*.

2.1.3 Les ressources humaines

Doté d'un effectif de moins de 60 personnes, l'EPAEM connaît une rotation significative de ses cadres. L'évolution de la masse salariale et le niveau des rémunérations n'appellent pas d'observations. Un accord d'intéressement a été mis en place en 2015 et vient d'être renouvelé, avec un nombre d'indicateurs réduit.

2.1.3.1 Statut du personnel

S'agissant d'un EPIC, le personnel est régi dans un cadre de droit privé. Un document interne baptisé « statut du personnel », dont la version en vigueur date de 2013, fixe les règles applicables. Il s'agit de fait d'un accord d'entreprise, cosigné par le directeur général et le délégué syndical. L'EPA n'est en revanche pas rattaché à une convention collective.

2.1.3.2 Effectif et masse salariale

N'ayant pas la qualité d'opérateur de l'État, l'EPA n'est pas soumis à un plafond d'emploi ou à des crédits de personnel limitatifs, sauf décision expresse de son conseil d'administration. La masse salariale est de l'ordre de 5 M€ sur la période, pour un effectif moyen de 58,4 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

2.1.3.3 Une rotation importante du personnel

L'EPA a connu sur la période récente un taux de rotation assez significatif, supérieur à 10 % en moyenne et culminant à près de 18 % en 2017 et 2018.

Si cette rotation apparaît comparable à celle observée dans d'autres EPA³⁵, le renouvellement a particulièrement affecté des postes d'encadrement.

Cette rotation semble être liée au cycle du projet, notamment au passage d'EuroMed I à EuroMed II, qui a pu entraîner des souhaits de changements. Le changement de direction a

³⁵ L'EPA de Bordeaux Euratlantique a également connu un turnover significatif avec, en 2018, 40 % de son effectif ayant une ancienneté inférieure à deux ans. (Cour des comptes, *L'établissement public d'aménagement de Bordeaux Euratlantique*, septembre 2020).

également suscité quelques renouvellements. Enfin, des départs sont également constatés depuis le début de 2021, sans doute liés à la succession de confinements et à la distension des liens qui en a résulté. Ce *turnover* a entraîné le paiement d'indemnités liées à des départs (ruptures, retraites, compensation de congés payés, rachat de comptes épargne-temps), qui ont représenté 0,33 M€ sur les 5,3 M€ de dépenses de personnel en 2017.

2.1.3.4 Prestations de services externes

Aux dépenses directes de personnel s'ajoutent celles relatives au personnel extérieur, retracées au compte c/62.

Tableau n° 20 : Dépenses de personnel extérieur, compte 62

<i>En k€</i>	2016	2017	2018	2019	2020
C/6211 Personnel intérimaires	2,5	5,9	22,6		
C/6214 Personnel ext a l'établissement	15,5	7,9	7,0	5,0	13,0
C/6226 Honoraires	158,5	490,1	74,4	109,3	331,1

Source : comptes EPAEM

Enfin, l'établissement externalise différentes prestations de caractère permanent. C'est par exemple le cas de l'action foncière, confiée dans le cadre d'un marché de services à un tiers qui y affecte quatre salariés.

2.1.3.5 Rémunérations, avantages en nature et indemnités

Le cumul des dix plus hautes rémunérations s'élève à 976 k€. Une seule femme figure dans ce groupe de cadres dirigeants.

Le régime indemnitaire et les avantages en nature ont été examinés et n'appellent pas d'observation particulière.

2.1.3.6 Accord d'intéressement

Un accord d'intéressement est conclu depuis 2015, pour les périodes triennales de 2015-17 et 2018-20, basé sur des panels assez larges d'indicateurs.

Plafonné à 4 % de la masse salariale brute, l'intéressement a porté en 2020 sur 96,8 k€, soit 2,88 % de cette même masse salariale, après 3,96 % en 2019 et 3,79 % en 2018. La prime moyenne servie a été de 1 512 €, en baisse de 600 € par rapport à 2019.

Tableau n° 21 : Montant de l'intéressement versé

<i>En K€</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Intéressement (N-1)</i>	97,3	118,0	127,6	137,8	96,8

Source : comptes EPAEM (c/ 6482)

La baisse sensible de l'intéressement versé en 2021 au titre de 2020 résulte de la chute de l'activité des chantiers dans le contexte de la pandémie, que les indicateurs trop fins ont contribué à amplifier.

Le nouvel accord triennal 2021-2023, signé le 14 juin 2021 intègre un nombre d'indicateurs réduit de neuf à six, conformément aux préconisations du CGefi et de la Ciassp³⁶, avec une plus large place aux objectifs de développement durable et d'innovation. Il a en revanche exclu les indicateurs relatifs aux résultats des clauses d'insertion des marchés publics.

2.2 Les comptes annuels

2.2.1 Le compte de résultat

Le compte de résultat ne reflète qu'imparfaitement l'activité de l'EPA, dont une part essentielle transite par des comptes de stocks. En outre, le cadre comptable applicable aux différentes opérations prévoit la constitution de provisions en l'attente de leur finalisation et de leur commercialisation. Dans ces conditions, la succession de résultats négatifs doit être appréciée au regard de la structure du bilan, notamment en termes de stocks constitués et de provisions.

La superposition d'affaires à des stades de réalisation différents, avec l'achèvement d'EuroMed I et la phase initiale d'EuroMed II, renforce également la difficulté d'une lecture synthétique.

Tableau n° 22 : Comptes de résultat synthétiques et soldes intermédiaires, 2016 à 2020

<i>en M€</i>		2016	2017	2018	2019	2020
<i>Production vendue</i>	+	15,7	17,6	10,7	4,0	9,1
<i>Production stockée</i>	+	-30,0	-6,2	-9,0	10,8	0,0
<i>Production immobilisée</i>	+	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Production de l'exercice</i>		-14,3	11,4	1,7	14,7	9,1

³⁶ Avis de la Ciassp du 6 mai 2021.

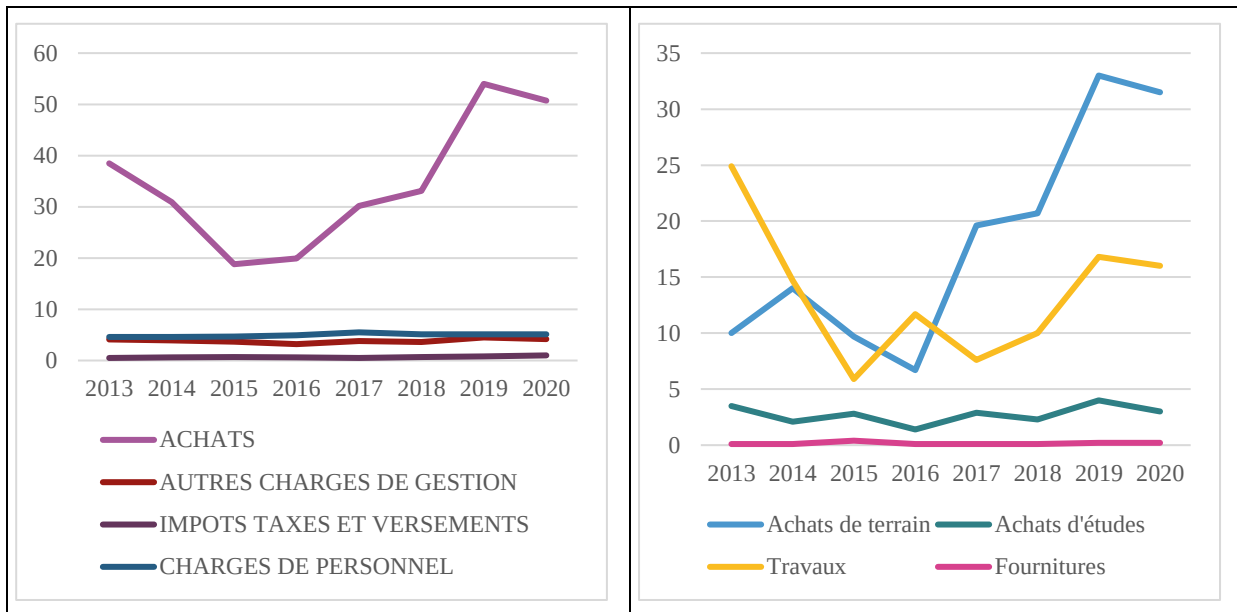
<i>en M€</i>		2016	2017	2018	2019	2020
<i>Cons. en provenance des tiers</i>	-	28,6	26,3	36,6	25,9	44,5
<i>Valeur ajoutée</i>		-42,9	-14,8	-34,9	-11,2	-35,4
<i>Subventions d'exploitation</i>	+	16,8	16,0	22,0	28,2	49,4
<i>Impôts, taxes et assimilés</i>	-	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8
<i>Charges de personnel</i>	-	5,0	5,6	5,3	5,3	5,2
<i>Excédent brut d'exploitation</i>		-31,6	-4,9	-18,8	11,1	7,9
<i>Reprises sur amort. et prov.</i>	+	34,6	18,3	13,4	0,4	2,4
<i>Autres produits</i>	+	0,2	0,1	0,1	0,4	1,4
<i>Dotations amort. et provisions</i>	-	7,0	12,8	5,9	13,7	24,7
<i>Autres charges</i>	-	0,0	0,1	0,3	0,1	0,2
<i>Transfert de charges</i>	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Résultat d'exploitation</i>		-3,9	0,8	-11,6	-1,8	-13,2
<i>Produits financiers</i>	+	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Charges financières</i>	-	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2
<i>Résultat financier</i>		0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2
<i>Produits exceptionnels</i>	+	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Charges exceptionnelles</i>	-	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0
<i>Résultat exceptionnel</i>		-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0
<i>Résultat de l'exercice</i>		-4,1	0,8	-11,7	-1,9	-13,4

Source : comptes financiers de l'EPA.

Selon les données provisoires communiquées par l'EPA, l'exercice 2021 afficherait un résultat positif, de l'ordre de 1,9 M€, soit un niveau proche de la prévision, la sous réalisation de charges stockables et une majoration des recettes de subventions compensant globalement une progression des dotations aux provisions.

2.2.1.1 Évolution de la structure des dépenses

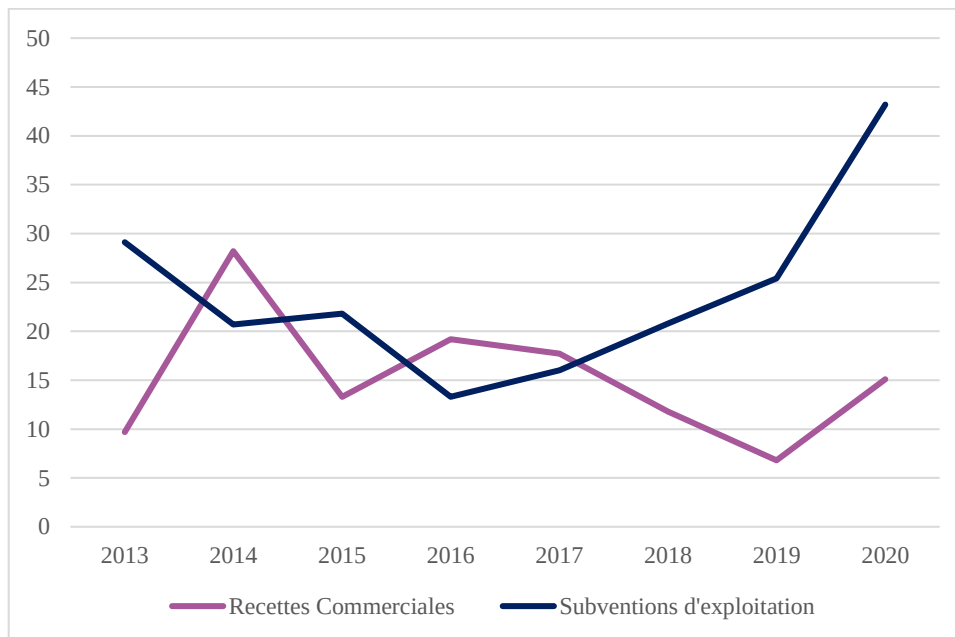
L'évolution des dépenses de l'EPAEM résulte avant tout de celles liées à son activité d'achat, les autres types de dépenses demeurant relativement stables. Dans le détail, la structure de ces achats varie significativement entre les acquisitions de terrains, d'études, ou de travaux. Le poids élevé des achats de terrains résulte de la phase préparatoire à la réalisation du projet EuroMed II, pour lequel les emprises sont pour l'essentiel réalisées.

Graphique n° 3 : Évolution de la structure des dépenses

Source : comptes EPAEM

2.2.1.2 Évolution de la structure des recettes

La répartition des recettes de l'EPAEM entre contributions publiques et recettes commerciales varie fortement sur la période, notamment depuis 2018 avec un niveau de subventions près de trois fois supérieur aux produits d'activité.

Graphique n° 4 : Recettes commerciales et subventions

Source : comptes EPAEM

Dans le détail, les produits de l'activité proviennent essentiellement des ventes d'immobilier et, dans une moindre mesure, par les participations constructeurs.

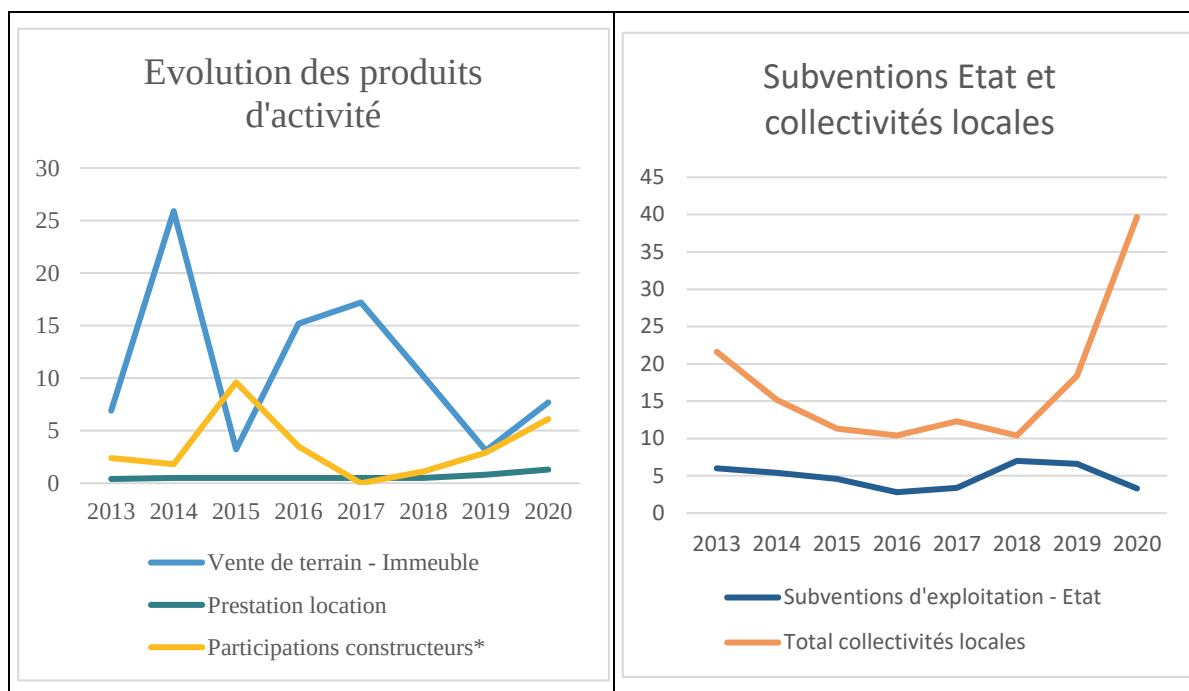
Les subventions d'exploitation enregistrées sont de plusieurs natures :

- Les subventions publiques des membres du conseil d'administration de l'EPAEM prévues au protocole ;
- Les subventions « fléchées » qui se rapportent à des financements de projets, dans le cadre de la réalisation d'équipements confiés à l'EPAEM et financés par des partenaires (principalement des collectivités), avec ou sans recours à un financement complémentaire du bilan des opérations ;
- Des subventions venant d'autres financeurs (Agences, guichets d'intervention).

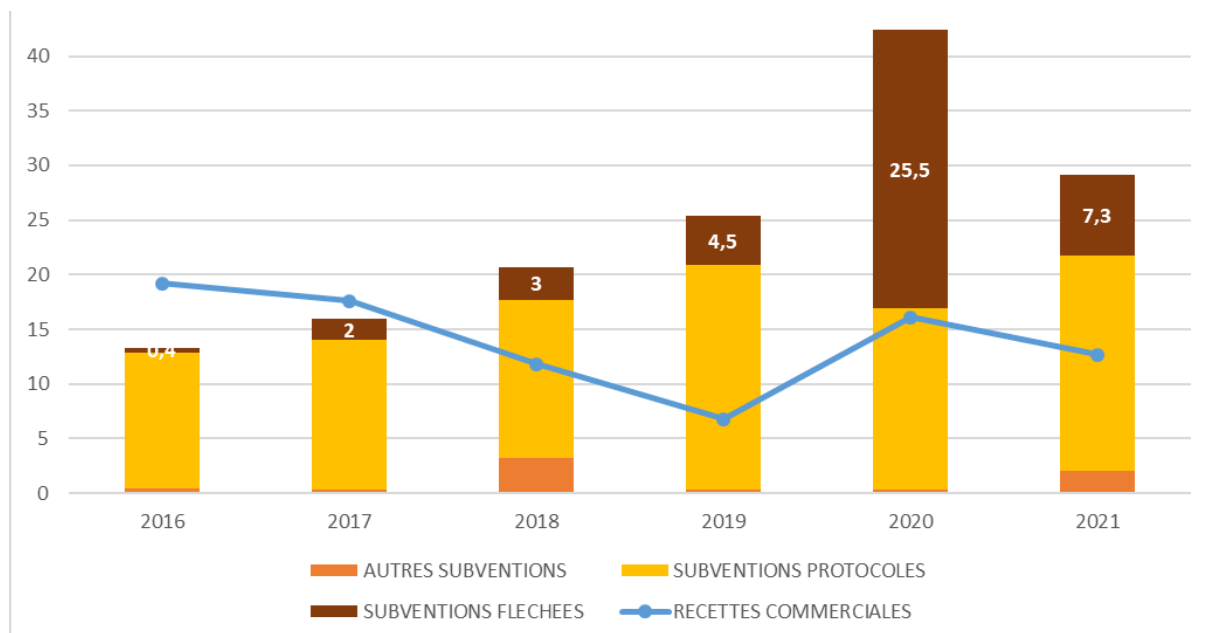
La contribution des collectivités locales a fortement progressé depuis 2019, du fait essentiellement de la Ville de Marseille³⁷, après une période de décroissance.

Selon les données provisoires, les subventions publiques sont de l'ordre de 33 M€, dont 20 au titre du protocole, et les recettes commerciales de 8,7 M€.

³⁷ La forte progression des apports de la ville résulte de financements hors protocole, notamment au titre des écoles réalisées sous mandat (21 M€ au titre de 2020).

Graphique n° 5 : Évolution des produits d'activité et des financements publics

Source : comptes EPAEM

Graphique n° 6 : Détail des subventions perçues par l'EPAEM en fonction de leur nature

Source : EPAEM

2.2.2 Le bilan

La structure du bilan a été modifiée au 1^{er} janvier 2020 pour l'application de la norme N23 ainsi que la rectification de deux écritures³⁸.

Le tableau et l'histogramme ci-dessous décrivent l'évolution de la structure bilancielle, et détaillent l'impact sur l'actif et le passif des corrections effectuées en balance d'entrée 2020.

Tableau n° 23 : Évolution de l'actif 2016-2020

<i>M€</i>	2016	2017	2018	2019	1/1/20	31/12/20
ACTIF IMMOBILISE	0,7	1,1	1,3	1,1	0,5	3,5
<i>Immo incorporelles</i>	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
<i>Immo corporelles</i>	0,4	0,8	1,0	0,9	0,3	0,3
<i>Immo fin. / créances immobilisées</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	3,0
ACTIF CIRCULANT	101,1	96,6	96,1	119,7	122,1	143,2
<i>Stocks</i>	67,9	74,9	73,3	103,4	105,8	116,2
<i>Créances</i>	13,8	10,9	14,7	4,9	4,9	10,1
<i>Trésorerie</i>	19,4	10,8	8,0	11,4	11,4	16,9
TOTAL DU BILAN	101,9	97,7	97,3	120,8	122,6	146,6

Source : comptes financiers de l'EPA.

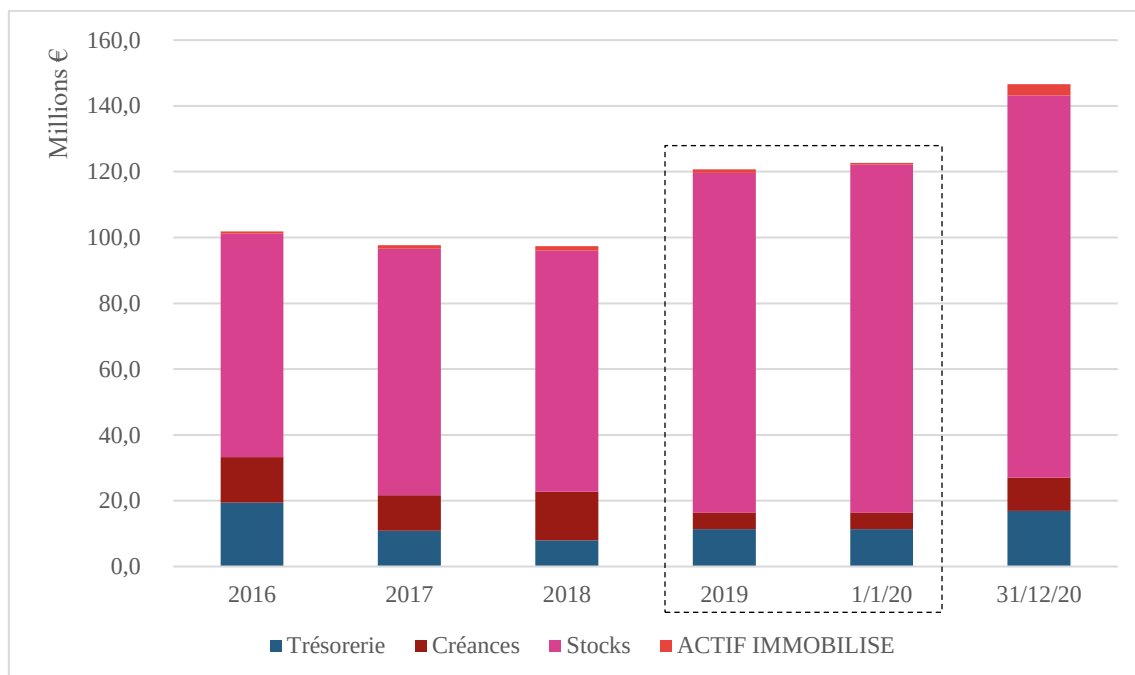
³⁸ La mise en œuvre de la norme 23 au 1^{er} janvier 2020 a entraîné un changement de méthode comptable affectant les modalités de dégagement du résultat et la constatation de provisions, sur la base d'un certificat administratif d'évaluation des stocks 2020. Cette opération a impliqué, lors de la clôture de l'exercice 2020 :

- . le recalcul des stocks à fin 2019 selon la norme N23, avec :
- . la reconstitution des stocks à fin 2019 avant déstockage
- . l'annulation des provisions pour dépréciations de stocks (46,7 M€), et l'ajustement en report à nouveau
- . le recalcul des stocks à fin 2019 selon la norme N23,
- . l'évaluation des stocks 2020, intégrant :
- . le résultat des affaires conformément à la norme N23,
- . La détermination des stocks et provision à fin 2020

A ces nouvelles dispositions entraînant une modification de la structure du bilan, se sont ajoutées deux corrections relatives à la réaffectation de deux opérations, en accord avec la DGFIP :

- . La réintégration de trois maquettes, comptabilisées en stock (440 615,85 €), vers des imputations d'immobilisation et reconstitution des amortissements associés ;
- . Inversement, la réintégration en stocks de dépenses antérieurement immobilisées (707 778,41 €) avec annulation des amortissements associés.

Ces opérations et leurs conséquences ont été présentées et approuvées en CA. Leur impact sur le bilan est présenté dans les tableaux qui suivent, en détaillant l'effet instantané au 1^{er} janvier 2020.

Graphique n° 7 : Évolution de la structure de l'actif

Source : comptes financiers de l'EPAEM

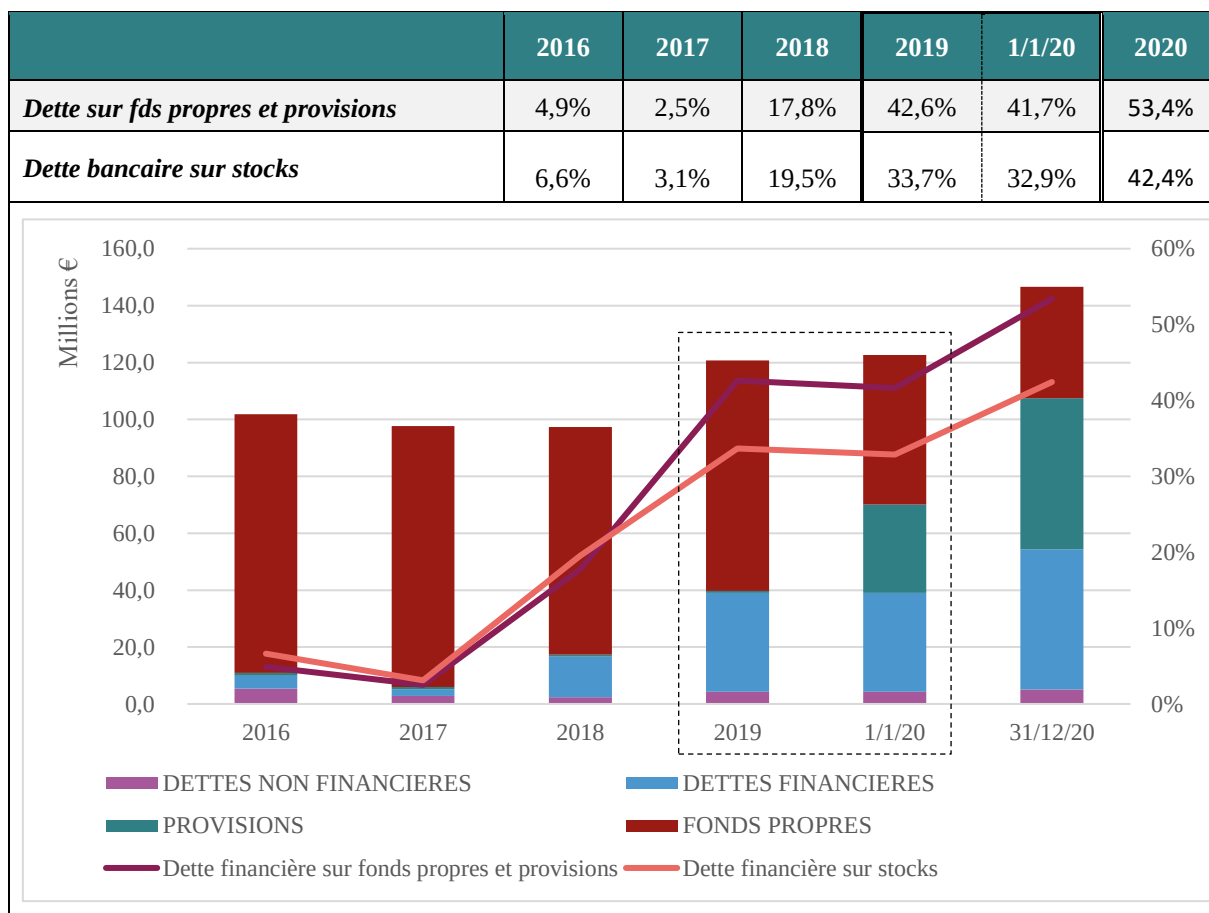
Les modifications réalisées au 1^{er} janvier 2020 n'ont eu qu'un impact mineur sur la structure de l'actif. En revanche, les acquisitions et travaux réalisés en 2020, notamment pour la réalisation des projets d'EuroMed II, ont significativement accru le niveau des stocks.

Tableau n° 24 : Évolution du passif 2016-2020

M€	2016	2017	2018	2019	1/1/20	31/12/20
FONDS PROPRES	90,9	91,7	80,0	81,1	52,6	39,2
Dotation État	32,6	32,6	32,6	35,6	35,6	35,6
Report à nouveau	62,5	58,3	59,1	47,4	17,0	17,0
Résultat	-4,1	0,8	-11,7	-1,9		-13,4
PROVISIONS	1,1	0,8	0,6	0,6	31,0	53,1
DETTES FINANCIERES	4,5	2,3	14,3	34,8	34,8	49,3
DETTES NON FINANCIERES	5,4	2,8	2,3	4,3	4,3	5,0
TOTAL DU BILAN	101,9	97,7	97,3	120,8	122,6	146,6

Source : comptes financiers de l'EPAEM.

Tableau n° 25 : Évolution de la structure du passif et ratios



Source : Cour des comptes, d'après comptes financiers de l'EPAEM

S'agissant du passif, l'impact de la correction intervenue au 1^{er} janvier 2020 est plus significatif, du fait essentiellement de l'application de la norme 23, imposant la constatation de provisions liées à l'état d'avancement des affaires, réduisant le niveau des fonds propres de l'établissement. Le niveau de ces provisions a également augmenté en 2020, à raison de l'avancement des différents projets.

Enfin la dette a progressé pour couvrir le besoin de financement associé à ces opérations. Selon les données provisoires, la dette financière atteint 58,5 M€ à fin 2021.

2.2.3 L'annexe

Établie par l'agent comptable, l'annexe aux comptes annuels est développée et détaillée. En 2020, elle a notamment présenté les conséquences des changements de méthode comptable de façon précise et complète. Les principaux postes du bilan comme du compte de résultat y sont explicités en tant que de besoin.

Au titre des engagements hors bilan donnés, sont recensés les conventions passées avec l'établissement public foncier (34,2 M€), des promesses d'achat (0,4 M€) et des engagements en matière de personnel (indemnités de fin de carrière, 0,3 M€), pour un total de 34,9 M€.

Les engagements reçus recensent les garanties à première demande (1,6 M€), les emprunts contractés non versés (10 M€) et des promesses de vente (21,9 M€), soit un total de 33,5 M€.

Le montant de ces engagements est à rapporter au total du bilan de près de 150 M€, et au niveau des fonds propres, de 40 M€.

2.3 Situation et perspectives financières

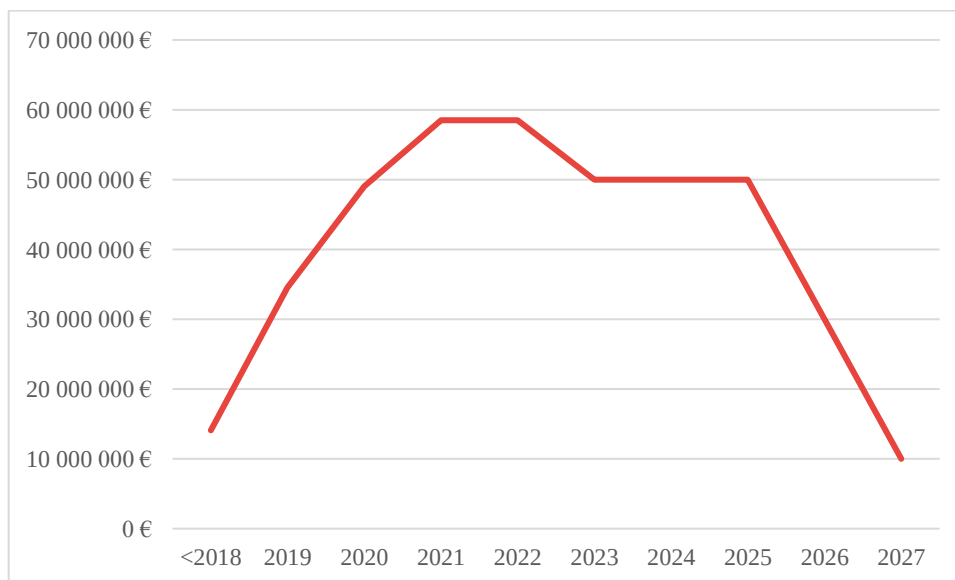
2.3.1 Endettement

La dette des EPA fait l'objet d'un plafonnement annuel par les autorités de tutelle au niveau national, avec lequel les prévisions d'endettement validées en CA doivent demeurer cohérentes.

En termes d'endettement, l'EPAEM estime avoir atteint en 2021 un maximum, comme le montre le prévisionnel qu'il a établi. Le niveau atteint reste inférieur au plafond autorisé par le CA du 30 novembre 2020, de 84,5 M€ au 31 décembre 2021.

La quasi-totalité des emprunts sont souscrits avec un amortissement *in fine*.

Graphique n° 8 : Profil de désendettement (hors besoins nouveaux)



Source : EPAEM

L'en-cours de dette est souscrit majoritairement auprès de la banque postale (LBP) et d'Arkea. Le dernier emprunt de 10 M€ a été souscrit en 2021 auprès du Crédit Agricole. La dette est entièrement à taux fixe, avec des taux globalement inférieurs à 1 %.

Ce volant de dette porte les opérations d'EuroMed I pour un reliquat de 2 M€, et de la phase d'EuroMed II pour le solde de 75,5 M€, soit 90 % :

- 2 M€ pour Rénovation urbaine (EM1)
- 58,5 M€ pour Littorale, (EM2 phase 1)
- 15 M€ pour le groupe scolaire Ruffi (EM2 phase 1)
- 2 M€ pour Allar (EM2 phase 1)

À fin 2021, l'en-cours de dette atteint 58,5 M€, auxquels s'ajoutent 20 M€ d'emprunts souscrits mais non mobilisés, soit un niveau proche de l'enveloppe autorisée.

La dette actuelle demeurerait sur un plateau de 50 à 60 M€ jusqu'en 2025, et le profil de désendettement montre un fort besoin de financement pour les amortissements *in fine* à partir de 2023 (8,5 M€), et surtout en 2026 et 2027 (10 puis 30 M€).

D'ici là, les besoins liés au financement de la phase 2 affecteront le niveau d'endettement de l'établissement, autour d'un doublement à l'horizon 2024. Sur la base de la structure bilancielle actuelle, le niveau susceptible d'être atteint, de 120 à 130 M€ (voire plus compte tenu des engagements hors bilan), représenterait alors une fois et demi la somme des fonds propres et provisions actuels (contre la moitié aujourd'hui), et serait du même ordre de grandeur que les stocks à fin 2020.

Sous réserve de l'évolution du niveau des stocks et des provisions pour le calcul de ces ratios, une telle progression ferait d'EuroMed un des EPA les plus endettés.

Quel que soit le contexte futur des produits de cession, la maîtrise de ces ratios est nécessaire, à travers le phasage des opérations et l'échéancier de versement des contributions publiques.

Si ces projections demeurent compatibles avec les perspectives de réalisation du projet et la dynamique du marché marseillais, la survenue d'aléas notamment dans le calendrier de réalisation de la phase 2 pourrait fragiliser cette structure financière.

2.3.2 Trésorerie

La situation de trésorerie de l'EPAEM, sujette à de fortes variations, se maintient néanmoins au-dessus d'un niveau satisfaisant.

Tableau n° 26 : Trésorerie en fin d'exercice

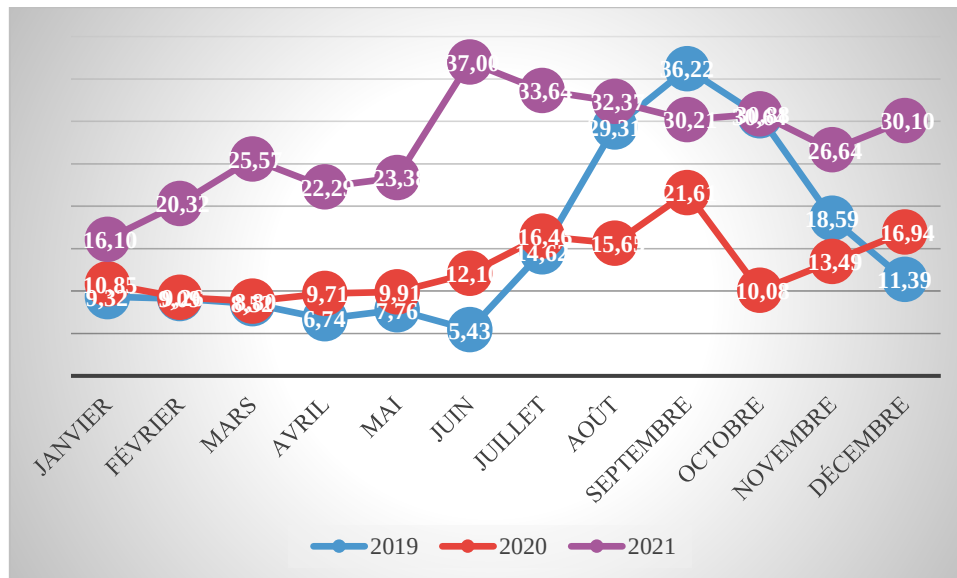
M€	2016	2017	2018	2019	2020
Trésorerie au 31/12	19,4	10,8	8,0	11,4	16,9

Source : EPAEM

À fin 2021, les données provisoires font état d'un en-cours de 30 M€, soit près de 9 mois de dépenses, du fait notamment des sous-réalisations de dépenses.

L'évolution infra-annuelle de la trésorerie confirme une situation satisfaisante, avec un en-cours qui n'est quasiment pas descendu en deçà de 15 M€ en 2021. Ce niveau confortable permet de pallier la difficulté d'établissement d'un plan prévisionnel de trésorerie.

Graphique n° 9 : Trésorerie infra-annuelle 2019-2021



Source : données comptables de l'EPAEM

L'établissement dispose en outre d'une autorisation de tirage de 5 M€ sur ligne de trésorerie (CA du 30 novembre 2020), non utilisée à ce jour.

2.3.3 Un impact maîtrisé de la crise sanitaire

Si la crise sanitaire a nécessairement induit un ralentissement de l'activité des chantiers en 2020, les effets en paraissent modérés pour ce qui concerne la conduite du projet.

Au plan interne, l'établissement s'est rapidement adapté aux conditions de fonctionnement distancielles, avec le déploiement, déjà très engagé, d'ordinateurs portables, le recours à des solutions de vidéo conférence, et en capitalisant sur les outils de dématérialisation ou d'accès distant mis en place.

Un plan de reprise d'activité a permis de relancer progressivement, les chantiers après l'interruption du printemps 2020.

S'agissant de la période actuelle de reprise, l'EPAEM ne constate pas d'évolution à la hausse des prix en réponse à ses appels d'offres, malgré un contexte de pénurie de matériaux et de main d'œuvre, certaines offres se révélant même inférieures aux estimations réalisées.

2.3.4 Une comparaison difficile entre EPA

Dotés de statuts et de missions comparables, les différents EPA n'en ont pas moins des caractéristiques et des modalités de fonctionnement qui rendent délicate toute approche comparative, comme l'illustrent notamment les données relatives aux emprunts et au niveau des stocks, rassemblées par la DHUP, le rapport entre la dette et les stocks d'en-cours variant, à fin 2020, de 0 à 150 %.

Par lettre du 4 janvier 2021, le directeur de la DHUP a informé l'ensemble des EPA et EPFA de la mise en place d'une série d'indicateurs financiers communs, destinés à améliorer l'information comparée. Testés en 2021, ils auront vocation à établir un portrait financier de chaque établissement, présenté en conseil d'administration.

Tableau n° 27 : Indicateurs financiers testés par la DHUP, pour l'EPAEM

N°	Indicateur	2017	2018	2019	2020
1	Résultat net de l'exercice (M€)	0,8	-11,7	-1,9	-13,4
2	Marge brute de l'exercice / CA de l'exercice	9,32%	17,13%	-47,7%	-46,0%
3	Fonds propres(M€)	94,7	83,0	81,1	39,2
4	Trésorerie en mois de dépenses(M€)	3,2	2,3	2,1	3,3
5	Emprunts/stocks	0,03	0,13	0,23	0,42
6	Stocks/Chiffre d'affaires	2,26	3,49	3,33	2,35
7	Emprunts/fonds propres	0,02	0,17	0,43	1,25
8	Marge brute / CA restant à réaliser		n.c.	24,64%	20,46%
9	Subventions / recettes opérationnelles		n.c.	51,85%	51,10%
10	Dép. d'acquisition du foncier / dép. opérationnelles		n.c.	35%	34%
11	Rec. de charges foncières / dép. d'acquisition du foncier		n.c.	127%	124%

Source : DHUP / EPAEM

L'EPAEM a décliné les trois derniers indicateurs (9 à 11), établis à terminaison au niveau des six affaires déterminant la formation du résultat selon la norme N23, montrant une large disparité en fonction des caractéristiques de ces affaires.

Tableau n° 28 : Déclinaison des indicateurs DHUP sur trois opérations

N°	Indicateurs à terminaison PFA 2021	EI- JOL	EI- STCHA	EI- CIMED	EI- REQ	EII- LIT	EII- PBG
9	Subventions / Recettes opérationnelles	58,2%	69,0%	56,9%	82,4%	32,1%	79,3%
10	Dépenses d'acquisition du foncier / Dépenses opérationnelles	8%	18%	18%	48%	41%	30%
11	Dépenses d'acquisition du foncier / recettes de cession de charges foncières	20%	64%	62%	324%	73%	141%

Source : EPAEM

Cette expérimentation en cours se heurte à la difficulté de prise en compte des différents stades d'avancement et des caractéristiques des opérations, mais aussi des pratiques variables des EPA, comme par exemple en matière d'évaluation et de prise en compte des aléas.

De 2017 à 2019, la mission « aménagement des territoires, ville, logement, outre-mer » du CGefi a réalisé une étude sur les marges et aléas des prévisions à fin d'affaire des EPA. Les dernières données recueillies sur l'ensemble des EPA, à fin 2019, confirment que, si la plupart des EPA gèrent des opérations dont la somme des marges brutes prévues est globalement bénéficiaire à terminaison, des évolutions significatives viennent affecter les taux de marge et d'aléas des PFA suggérant des prévisions initiales trop optimistes.

Le CGefi conclut de ces analyses que « la disparité des pratiques actuelles des EPA en matière d'évaluation des marges et des aléas dans les prévisions à fin d'affaire justifierait sans doute la définition d'orientations par les tutelles, visant par exemple à fixer un taux minimal d'aléas (10 % du volume des recettes attendues ?) à la création d'une opération, ce qui permettrait de limiter les dérives ».

Tableau n° 29 : Taux de marge et d'aléas des EPA selon les PFA 2019

<i>en % des recettes</i>	Aléas
<i>Alzette-Belval</i>	9,0%
<i>Euratlantique</i>	9,2%
<i>Euroméditerranée</i>	0,9%.
<i>Grand Paris Aménagement</i>	2,0%
<i>EPA Marne EPA France</i>	2,0%
<i>Mantois Seine Aval</i>	3,3%
<i>ORSA</i>	6,0%
<i>Plaine du Var</i>	10,6%
<i>Saclay</i>	2.2%
<i>St Etienne</i>	11,0%
<i>Sénart</i>	1,55%

Source : CGefi

Au vu de ce comparatif, le taux d'aléas retenu dans les PFA d'EuroMed est parmi les plus faible. Le commentaire du CGefi soulignait que :

« les recettes attendues ont augmenté de + 11 % et les dépenses de + 10 %, ce qui reste équilibré. La marge à terminaison, très étroite, s'est légèrement améliorée (passant de + 2 % à + 3,6 %), surtout grâce à l'opération « Affaire Saint-Charles - ZAC et hors ZAC », mais à l'inverse des aléas qui ont diminué (de +1,5 % à +0,90 %) : les aléas représentaient en effet il y a deux ans les 2/3 de la marge, ils n'en représentent plus que le quart (ce qui semble insuffisant pour faire face à des dépenses supplémentaires imprévues) ».

Dans les PFA d'EuroMed, le niveau d'aléas est pris en compte par opération et actualisé, sous la forme d'une ligne de « provision générale »³⁹. Il intègre notamment les incertitudes sur les dépenses (acquisition des fonciers, travaux, ...) ou les recettes (cessions de charges foncières, ...).

Sur la base des données 2020 consultées dans Sigow, le total de ces « provisions », représente 1,15 % du total des recettes de PFA, soit les trois-quarts de la marge négative anticipée, de - 1,5 %.

Un tel niveau d'alea paraît effectivement insuffisant au regard des incertitudes qui pèsent sur l'aménagement en général et à Marseille en particulier.

La budgétisation des affaires recèle cependant un autre niveau de prise en compte d'aléas, détaillé au niveau de chaque poste de dépense concerné, mais non repris en synthèse. La prise en compte de l'ensemble de ces marges porte le ratio d'aléas sur recettes 5,45 %, et à

³⁹ Il s'agit d'une provision à caractère budgétaire, sans traduction comptable.

6,96 % pour le périmètre d'Euroméditerranée 2. Bien que plus réaliste, un tel niveau demeure relativement faible.

Globalement la prise en compte de ces aléas apparaît peu documentée et difficilement traçable, alors même que leur possible sous-estimation est identifiée au titre de la cartographie des risques.

L'EPAEM indique qu'il s'attachera à détailler la présentation des provisions pour aléas incluses dans ses affaires au moment de la présentation des PFA 2022. Comme le confirment la DHUP et le CGefi, l'harmonisation de la prise en compte et de la valorisation de ces aléas constituent une priorité pour appréhender les perspectives financières des établissements.

Recommandation n° 7. : Produire une estimation des aléas susceptibles d'affecter la réalisation et le financement des opérations et harmoniser les modalités de calcul et de suivi de ces aléas entre les EPA (EPAEM, DHUP).

2.4 Gestion budgétaire et comptable

La gestion budgétaire et comptable de la période a été caractérisée par la mise en œuvre de la GBCP et de la norme 23 du recueil des normes comptables pour les établissements publics, qui s'est accompagnée du renouvellement de logiciels.

Ces opérations sont intervenues au 1^{er} janvier 2020, occasionnant notamment une intervention en balance d'entrée pour la mise en conformité avec la norme N 23.

2.4.1 Gestion budgétaire

La prévision et la préparation budgétaire s'appuient désormais sur le progiciel de gestion financière Sifow, palliant une insuffisance relevée par le rapport de la chambre régionale des comptes en 2016.

L'élaboration budgétaire repose sur les services opérationnels pour les prévisions de travaux et les échéanciers de livraison, traduits et implémentés ensuite par le service financier.

L'avancée du projet, qui s'accompagne d'une part croissante de recettes commerciales, rend la prévision plus complexe et sujette à des incertitudes que la période de crise sanitaire a renforcé.

Les budgets initiaux sont adoptés en CA avant la fin de novembre N-1, soit un délai permettant l'effectivité du délai d'approbation par les tutelles.

Le suivi budgétaire de l'EPAEM repose sur l'enregistrement d'autorisations d'engagement et de droits constatés. Instauré lors du passage à la GBCP, cette méthode fait également suite à une critique de l'IGF sur la non-conformité de la pratique antérieure en AE/CP.

L'exécution budgétaire fait l'objet d'un reporting mensuel détaillé.

2.4.2 Gestion comptable

2.4.2.1 Les outils informatiques

La gestion comptable et financière repose sur l'application Sifow. Développé par la société EADI, ce progiciel financier est exclusivement dédié aux établissements publics d'aménagement et aux établissements publics fonciers. Il est largement utilisé par ces organismes, qui ne disposent pas de véritable alternative, s'agissant d'une gestion comptable et financière spécifique constituant un marché de niche très étroit. Cette dépendance à un fournisseur unique constitue une fragilité, commune à tous les EPA/EPF, et qui ne connaît, en l'état, pas d'alternative.

La mise en service de la version GBCP a eu lieu en janvier 2020. L'implantation de la version RGCP au 1^{er} janvier 2018 avait préalablement permis la migration des données depuis l'application antérieure. Si cette succession d'applications a rendu difficiles certaines reconstitutions de séries historiques et entraîné quelques anomalies mineures dans le suivi des marchés, l'application est performante et fluide.

L'application Sifow est complétée d'un module dédié pour la gestion des opérations (Sigow), d'un connecteur Chorus, et d'un module de recouvrement.

2.4.2.2 Dématérialisation

Sur la base des outils mentionnés ci-dessus et de l'application de gestion électronique de documents (GED), les processus internes sont largement dématérialisés.

Un protocole de dématérialisation des opérations de dépenses et de recettes a été établi en 2020, pour définir les principes et modalités du dispositif de gestion dématérialisée mis en place.

2.4.2.3 L'agence comptable

Outre son responsable, l'agence comptable dispose de deux collaborateurs chargés des opérations et contrôles, sur la base d'un organigramme fonctionnel détaillé.

Le contrôle hiérarchisé de la dépense mis en place à partir du 8 janvier 2008. Le taux de contrôle effectif est néanmoins de 100 %, du fait du faible nombre des opérations, inférieur à la taille minimale d'échantillon définie par la DGFIP.

Un contrôle allégé en partenariat a été mis en place par une convention signée le 18 décembre 2014 entre le directeur général et le prédécesseur de l'actuel agent comptable, ce dernier a poursuivi l'application de ce cadre conventionnel.

Le champ couvert par ce contrôle allégé est toutefois restreint, ne couvrant que les dépenses imputées au compte 625 (déplacements et missions) et inférieures à 1 000 €, lesquelles ont représenté des dépenses annuelles de l'ordre de 60 k€ en moyenne annuelle entre 2016 et 2020.

Le contrôle des comptes, opéré séparément, a analysé le circuit de la dépense, qui avait déjà fait l'objet d'observations de l'IGF quant au contrôle interne de l'ordonnateur, pour limiter le nombre de rejets de mandats.

Les constats effectués, appuyés des explications de l'agent comptable, ont conduit à relever quelques fragilités dans la mise en œuvre du CHD et du CAP.

Plus largement, la relation entre les services de l'ordonnateur et l'agence comptable repose sur un ensemble de routines et de procédures spécifiques aux principaux champs de la dépense, qui sont insuffisamment formalisées. La conclusion d'une convention de service comptable et financier pourrait être l'occasion d'une révision de l'ensemble des procédures et une clarification de la répartition des rôles notamment dans la chaîne de la commande publique. L'EPAEM indique que l'élaboration d'une telle convention sera étudiée dans le cadre du plan d'action du contrôle interne pour 2022.

Recommandation n° 8. : Formaliser l'ensemble des relations avec l'agence comptable par une convention de service comptable et financier (EPAEM).

2.4.2.4 Vers une certification des comptes

Les établissements publics d'aménagement ne sont pas soumis à une obligation de certification de leurs comptes. S'agissant toutefois d'une bonne pratique, certains EPA se sont engagés dans cette voie, tel l'EPA de Bordeaux Euratlantique (EPABE), à compter de l'exercice 2019⁴⁰.

L'intervention de commissaires aux comptes serait de nature à sécuriser et à renforcer l'ensemble des procédures internes, ce que confirment les constats opérés en ce qui concerne le dégagement du résultat des opérations d'aménagement et plus généralement le contrôle interne. Les volumes financiers en cause, et la spécificité des règles comptables applicables plaident également en ce sens.

L'équipe dirigeante de l'EPAEM envisage également cette perspective, et prévoyait un test de certification en 2021. Ce projet, compromis par la survenue la crise sanitaire, devrait être engagé en 2022, et figure parmi les missions assignées à la nouvelle directrice financière.

Recommandation n° 9. : Conduire dès que possible le test de certification des comptes de l'EPA et, au vu de ses enseignements, proposer au conseil d'administration la suite la plus appropriée (EPAEM).

⁴⁰ Cf. Cour des comptes, *L'EPA Bordeaux Euratlantique*, septembre 2020.

2.5 Gestion analytique et suivi des opérations

La comptabilité d'un EPA repose sur des règles spécifiques, qui conduisent notamment à un poids élevé de charges et produits calculés affectant la formation du résultat, et dont les modalités de détermination sur la base des prévisions à fin d'affaires sont donc essentielles.

La mise en œuvre de ces règles par l'EPAEM, guidée par une approche opérationnelle, soulève des interrogations quant à l'orthodoxie comptable et à la qualité de l'image financière restituée.

L'engagement de l'EPAEM dans une certification de ses comptes 2019 constituerait à cet égard un élément d'amélioration et de sécurisation.

2.5.1 L'organisation en affaires

2.5.1.1 Le cadre comptable

En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020, la norme 23 du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) définit le cadre comptable applicable aux établissements publics d'aménagement⁴¹.

Sa mise en œuvre repose sur l'identification des différentes affaires comme unités de suivi comptable. Celles-ci sont assorties de prévisions à fin d'affaires, dont la fiabilité est essentielle, et qui permettent de mesurer le taux d'avancement de chaque affaire. En fonction de ce taux d'avancement, le résultat comptable est déterminé sur la base de charges et de produits calculés pour rendre compte de l'avancement de l'affaire.

Mesuré à partir de celui des recettes (ventes et subventions), le taux d'avancement détermine ainsi le montant des sorties de stocks, imputé en charge.

Enfin, certaines situations impliquent la constitution de provisions : provision pour reste à réaliser en cas de retard des travaux sur les produits réalisés, provision pour perte à terminaison pour chaque affaire déficitaire.

2.5.1.2 L'organisation en affaires de l'EPAEM

L'EPAEM a structuré son activité en affaires correspondant à des unités opérationnelles. Aux quatre affaires d'EuroMed I, s'ajoutent deux affaires en cours au titre de la phase 1 d'EuroMed II, et quatre affaires en phase d'études pour sa phase 2. Les actions transversales et les frais de fonctionnement internes sont enregistrés distinctement, et réaffectés ultérieurement.

⁴¹ Consultable dans le recueil des avis du CNOCP : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cnocp/avis/avis_CNOCP/2018/Avis_n_2018-09_norme_23_Recueil_EP.pdf.

Tableau n° 30 : Volume des affaires suivies

	AFFAIRES	M€
<i>EM I</i>	EI- JOL - JOLIETTE	157,5
	EI- STCHA - SAINT CHARLES	120,8
	EI- CIMED - CIMED	314,7
	EI- REQ - RENOUVELLEMENT URBAIN	71,6
<i>EM II</i>	EII-LIT - LITTORALE	341,8
<i>Phase 1</i>	EII-PBG - PARC BOUGAINVILLE	32,2
<i>EM II</i> <i>Phase 2</i>	EII-BGV - BRIANCON CHATEAUVERT	11,5
	EII-CES - LE CANET EST	45,2
	EII-PAY - PARC DES AYGALADES	24,5
	EII-SKY - SKYLINE	70,3
TOTAL AFFAIRES		1 190,0
	ACTIONS TRANSVERSALES	54,7
	EII-FCTGEN - FONCTIONNEMENT EPAEM	177,6
TOTAL		1 422,2

Source : EPAEM, PFA novembre 2020

Cette répartition en affaires, qui repose principalement sur des considérations opérationnelles, conduit à une grande disparité des budgets concernés, avec surtout la constitution d'affaires portant sur une part élevée du projet. Au titre d'EuroMed II, l'affaire « Littorale » concentre un budget de 340 M€, soit le quart du projet total et, à ce stade près de deux tiers d'EuroMed II⁴².

En terme de surface, l'affaire « Littorale » porte sur la ZAC éponyme, couvrant 56 ha, à laquelle s'ajoute le secteur du village des Crottes, soit au total plus du tiers des 169 ha de l'extension de périmètre de l'OIN.

Au plan opérationnel, l'affaire Littorale a été engagée en 2013. Elle comporte plusieurs sous-opérations ayant une unité fonctionnelle sur des îlots (Smartseille, Les Fabriques, Cazemajou, Gèze, ...), dont les premières sont en cours de finalisation (Smartseille) et d'autres en phase de démarrage ou d'études après acquisition du foncier, pour un achèvement en 2025 voire au-delà. Ces différents îlots portent en outre des projets qui peuvent être très différents dans leur nature (logements, bureaux, infrastructure, équipements, ...) ou leur destination (promoteurs, entreprises, collectivités, ...).

⁴² À titre de comparaison, pour une prévision totale du même ordre (un milliard d'euros), l'EPA de Bordeaux Euratlantique (EPABE) a structuré son activité en 58 affaires, et donc un niveau moyen de produits par affaire dix fois inférieur, soit de l'ordre de 17 M€.

Ce primat donné à une approche opérationnelle souple conduit cependant, quelle que soit la qualité des documents présentés au CA, à une dilution de l'information. Ce point a déjà été relevé par l'inspection générale des finances, qui recommandait un découpage en lots homogènes plus fins⁴³. Elle pose aussi la question de sa conformité à la règle comptable.

2.5.2 Une application imparfaite de la norme 23

2.5.2.1 Un niveau très global d'affaires

Cette segmentation en affaire ne satisfait en outre qu'imparfaitement aux principes posés par la norme 23, qui définit ainsi les affaires en tant qu'unités de suivi comptable⁴⁴ :

Une affaire est un périmètre d'intervention, déterminé par l'organisme, et sur lequel il fonde le suivi de son activité, définit ses prévisions et dégage son résultat.

- *Les éléments constitutifs d'une affaire doivent présenter une cohérence géographique, une cohérence temporelle, et une cohérence de contenu du fait de la définition préalable du programme des travaux.*
- *Les caractéristiques des affaires doivent présenter une certaine stabilité. Ainsi, les éléments ou l'horizon temporel de l'affaire ne sont pas substantiellement modifiés pendant sa durée de vie.*

Le caractère global de l'affaire « Littorale » est de nature à affecter la formation du résultat, dès lors que son périmètre peut conduire à compenser des déficits et des excédents de sous-unités, alors que la règle impose que chaque déficit donne lieu à constatation d'une provision pour perte à terminaison, sans compensation avec les excédents d'autres affaires. De même, pour chaque affaire, le constat d'un retard des dépenses sur les recettes doit occasionner une provision pour reste à réaliser.

Justifiant l'absence de segmentation de l'affaire Littorale par le caractère structurant et déclencheur de celle-ci, l'EPAEM a indiqué que « avec l'avancement de ces projets structurants et en lien avec la validation de l'avenant au protocole en cours, le projet entre dans une nouvelle phase où un redécoupage de cette affaire sera étudié, dans le cadre plus

⁴³ Proposition n° 13 : Proposer à brève échéance au conseil d'administration une refonte des méthodes de comptabilité analytique relatives à la présentation des prévisions à fin d'affaires, en fiabilisant la ventilation des frais de structure et en faisant apparaître de manière plus transparente les prévisions de déficit ou de marge à terminaison. Mener une réflexion visant à isoler des sous-ensembles de lots homogènes de l'affaire ZAC Littorale qui permettraient de fournir au conseil d'administration une information plus précise et transparente de sa prévision à fin d'affaire.

⁴⁴ La définition des affaires dans une opération d'aménagement ne constitue pas une novation de la norme 23, qui prolonge sur ce point les spécifications de l'instruction M 9-4. En l'espèce, la décomposition d'EuroMed I présente les mêmes caractéristiques, avec quatre affaires, dont l'une (Cité de la Méditerranée), représente près de la moitié de l'ensemble.

global de la construction des PFA des autres affaires engagées. Ce travail sera conduit pour l'établissement des PFA 2022 ».

2.5.2.2 Des affaires hors champ

L'EPA a anticipé la structuration en quatre affaires des opérations de la phase 2 d'EuroMed II (Briançon Chateauvert, Le Canet est, Parc des Aygalades, Skyline). À ce stade, aucune recette n'est affectée aux dépenses d'études réalisées ou programmées⁴⁵. Une telle situation de déficit à fin d'affaires devrait, en application de la norme 23, entraîner la constitution d'une provision pour risque.

Dans le cadre de la clôture 2021, l'EPAEM indique que le montant des dépenses stockables de ces opérations a atteint 1 124 k€, montant qui a fait l'objet d'une provision pour risque dans le cadre des écritures de clôture, conformément à la norme 23.

Recommandation n° 10. : Engager une refonte des méthodes de comptabilité analytique, basée notamment sur un découpage en affaires selon des opérations homogènes, tel que le prévoit la norme comptable n°23 (EPAEM)

2.6 La commande publique

2.6.1 Une activité importante en volume et en montant

Comme tous ses homologues, l'EPAEM est amené à passer un volume de contrats, dont des marchés publics, pour ses besoins propres, comme pour l'accomplissement de ses missions. Leur montant global l'astreint à l'élaboration d'un plan d'action achat (PAA) conformément à l'arrêté ministériel du 10 mai 2016⁴⁶.

En 2020, le bilan du PAA présenté au conseil d'administration du 11 mai 2021, fait état de 28 marchés d'un montant supérieur à 90 K€ notifiés en 2020, pour un montant total de 10,7 M€ ainsi détaillés :

⁴⁵ Soit environ 1 M€ à fin 2021.

⁴⁶ Conformément aux dispositions de l'arrêté ministériel du 10 mai 2016 pris en application du décret créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État, les établissements publics et autres organismes de l'État disposant d'un budget achat supérieur à 10 millions d'euros se doivent de transmettre leur plan d'action achat à la direction des Achats de l'État (publié au JORF du 21 mai 2016).

Tableau n° 31 : Catégories de prestations

<i>Types de prestations</i>	En Nombre de marchés	En % du nombre de marchés	En montant M€ HT	En % du montant total HT
<i>Prestations intellectuelles</i>	16	58%	6	64,5%
<i>Fournitures courantes et services</i>	4	14%	0,8	8,8%
<i>Travaux</i>	8	28%	3,8	26,7%

Source : rapport au conseil d'administration du 11 mars 2021

Tableau n° 32 : Modalités d'exécution

<i>Conditions d'exécution</i>	En nombre de marchés	En % du nombre de marchés	En montant M€ HT	En % du montant total HT
<i>Accès aux PME</i>	21	75%	7,60	71%
<i>Insertion d'une clause environnementale</i>	6	21,4%	3,5	33%
<i>Insertion d'une clause sociale</i>	3	10,7%	2,6	24,6%
<i>Achat innovant</i>	0	0%	0	0%

Source : rapport au conseil d'administration du 11 mars 2021

2.6.2 Le cadre juridique : une application continue du code des marchés publics

La réglementation applicable aux marchés passés par l'établissement a connu trois périodes exposées dans le tableau ci-après. Il montre une application continue du code des marchés publics au cours de la période sous-revue, alors même qu'elle était optionnelle jusqu'au 1^{er} avril 2016.

Tableau n° 33 : Textes applicables aux marchés passés par l'établissement

Périodes successives	Avant le 1^{er} avril 2016	Du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2019	Depuis le 1^{er} avril 2019
	Soumission volontaire	Soumission obligatoire	
Textes applicables	CMP Décret 2006-975 du 1 ^{er} août 2006 modifié	CMP -Ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics -Décret 2016-360 du 25 mars 2016	Code de la commande publique -Ordonnance 2018-1074 du 26 novembre 2018 -décret 2018-1075 du 3 décembre 2018

Source : code des marchés publics/code de la commande publique

2.6.3 L'organisation de l'achat public

Jusqu'au 20 janvier 2020 l'activité achat de l'EPAEM appartenait à une structure « marchés publics » relevant de la direction juridique, qui n'était d'ailleurs plus mentionnée dans les organigrammes fonctionnels successifs de l'organisme, depuis 2017. Cette situation en inadéquation avec le volume et l'importance des contrats passés par l'EPAEM, connaît une évolution récente avec la création d'une *Direction de la Commande Publique et Stratégie Achat* (DCPSA), devenue opérationnelle à partir du 1er septembre 2021. S'il apparaît prématuré de porter une appréciation sur les effets de ce changement, les objectifs assignés à cette nouvelle direction confirment que l'établissement entend donner une impulsion nouvelle à sa fonction achat ; qui n'est pas dépourvue de liens avec les remarques et observations déjà formulées par les corps de contrôle.

Par ailleurs, outre le respect de l'obligation réglementaire de dématérialisation des procédures de passation des marchés publics, depuis le 1^{er} octobre 2018, l'EPA a dématérialisé ses procédures internes. La publicité est réalisée via la plateforme « achat public », et des outils interne (GED, Sifow) permettent le suivi dématérialisé de leur exécution.

2.6.3.1 Les procédures internes à l'établissement

Un ensemble de règles et de canevas propres à l'établissement ont été créées, à l'intention des différents acteurs de la fonction achats. Ils prennent la forme de processus marchés détaillés, et d'un guide des achats, récemment mis à jour, mais peu utilisé. Outre le contrôle d'État, des instances collégiales dont la compétence varie en fonction de l'importance du marché, viennent renforcer le dispositif :

- le comité d'engagement (CE) intervient en amont de la procédure de lancement pour valider la formalisation initiale de chaque achat prévu au PAA, et l'opportunité de celui-ci..
- la commission consultative des marchés (CCM), qui se réunit *après la consultation* pour donner un avis sur l'analyse des offres présentée par l'opérationnel concerné ou son représentant.

Tableau n° 34 : Composition et fonctionnement des instances collégiales

	Comité d'engagement	Commission consultative des marchés
Composition	-Directeur général adjoint -Secrétaire général -Directeur juridique -Opérationnel concerné -Directeur financier /ou représentant -Agent comptable	-Secrétaire général, Président -Directeur général adjoint /ou représentant -Directeur général /ou représentant -Directeur juridique /ou représentant -CGefi -Agent comptable -Représentant de l'État désigné par le Préfet
Périodicité/réunion	Mensuelle	Mensuelle
Formalisme de la décision	Compte rendu rédigé par l'opérationnel concerné et validé par les membres du comité	Avis consigné dans un PV

Source : guide des achats de l'EPAEM

2.6.3.1.1 L'importance des seuils dans le processus de contrôle interne

À côté de ceux imposés à tous les acheteurs publics pour le choix des procédures et les règles de mise en concurrence, d'autres seuils déterminent la compétence des instances collégiales susmentionnées et des signataires des marchés ; ainsi que les actes soumis obligatoirement à l'avis préalable du contrôle général économique et financier.

Tableau n° 35 : Seuils de contrôle interne des marchés au sein de l'EPAEM

<i>Catégories de marches et modifications</i>	CGefi	Comité d'engagement	CCM	Délibération du CA	Signataire
-Fournitures courantes -Services et prestations intellectuelles	A partir de 150 K€ HT + <i>tout acte générateur de dépenses ou de recettes</i>	> 221 K€ HT	> 221 K€ HT	A partir de 1 000 K€ HT	> 221 K€ HT -DG
Maîtrise d'œuvre	À partir de 150 K€ HT	À partir de 40 K€ HT	> 221 K€ HT	À partir de 1 000 K€ HT	> 221 K€ HT -DG
Travaux	À partir de 1 500 K€ HT	À partir de 250 K€ HT	À partir de 1 500 K€ HT	À partir de 8 000 K€ HT	À partir de 1 500 K€ HT -DGA
Avenant > 10 %	-	Oui. Sauf marchés de travaux	Oui. Sauf marchés de travaux	-	-
Avenant >15 %	-	Marchés de travaux	Marchés de travaux	-	-
Autres modifications : -Prestations complémen. -Prestations supplémen.	-	Oui	oui	-	-

Source : EPAEM « Process marchés » MAJ au 2 janvier 2020

Par construction, seuls les actes les plus importants en montant, font l'objet d'un examen particulier des instances supérieures.

2.6.4 L'exécution des marchés

Suite à l'examen d'un échantillon de marchés, l'attention de la Cour a porté sur les deux points suivants.

- L'absence d'allotissement, non motivée, de marchés de prestations de services d'opérateurs foncier

En janvier 2017, l'EPAEM a passé le marché n° 201700002 au groupement SYSTRA Foncier (mandataire)/Bureau d'Études Colline (BEC), pour des « prestations d'opérateur foncier, d'appui au projet et de relogement ». En janvier 2021, après le lancement d'une nouvelle consultation, son renouvellement a été confié au même titulaire (marché n° 202100018).

Aucun de ces deux marchés n'a fait l'objet d'un allotissement, et l'établissement n'a pas motivé son choix de se porter sur un marché global, pour ces prestations comportant une dizaine de missions listées dans le CCTP. Or depuis 2006⁴⁷, l'allotissement des marchés publics est obligatoire, afin de susciter une réelle concurrence entre les entreprises, quelle que soit leur taille, hormis les cas limitativement prévus par les textes. À défaut, l'acheteur doit motiver son choix en énonçant les considérations de droit et de fait justifiant l'absence d'allotissement.

Intitulés des missions détaillées au CCTP

I/ Missions foncières

-Prospection/Expertise

-Acquisitions amiables

-Préemption/analyse du marché dans les zones de préemption

-Expropriation : phase administrative, phase judiciaire (fixation d'indemnités, appel des procédures

II/ Relocalisation des entreprises et services : étude et gestion du transfert

III/ Intervention en matière de procédures

IV/ Gestion des baux et location et gestion locative

V/ Enquête sociale et relogement des occupants (diagnostic social des familles à reloger et opérations de relogement)

VI/ Assistance à la cession des charges foncières et des propriétés

VII/ Information des habitants et des visiteurs

VIII/ Assistance à Maître d'ouvrage

IX/ Compte rendu d'activité (état des lieux initial ; reporting et pilotage mensuel)

X/ Tableau de bord foncier et rendus cartographiques

Source : cahier des clauses techniques particulières (CCTP)

Interrogé sur ces manquements, l'établissement a exposé l'imbrication et l'interdépendance des missions objet du marché, qui militent en faveur d'un marché global mono-attributaire. L'argument a été renforcé lors de la contradiction, par des considérations d'ordre social (périmètre d'intervention sous le coup d'une DUP, contexte d'expropriation, fragilité de la population, recours à une MOUS etc...), qui exigeraient l'unicité d'interlocuteur auprès des habitants. Sans réfuter la réalité sociale décrite, il n'est cependant pas établi qu'un marché global ait mieux répondu aux attentes des personnes en causes, eu égard aux critiques et réflexions enregistrées au cours de l'instruction. En l'occurrence, le titulaire est un groupement composé de deux, puis trois sociétés, ayant par ailleurs changé de sous-traitants

⁴⁷ Art. 10 du CMP issu du décret 2006-975 du 1^{er} août 2006 ; Art 32-I alinéa 1 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés public ; Art. L. 2113-10 et L. 2113-11 du code de la commande publique

d'un marché à l'autre, avec l'agrément de l'acheteur public, ce qui n'est pas sans occasionner des répercussions dans les relations avec le public concerné.

Ce type d'insuffisance avait déjà été relevé par l'IGF, qui avait relevé que, sur une trentaine de marchés examinés, 24 faisaient l'objet des mêmes manquements aux règles d'allotissement. À cet égard, on note une variation dans la motivation avancée par l'établissement. En effet, parmi les quatre cas dérogatoires à l'obligation d'allotissement du marché, l'établissement a d'abord invoqué le cas n° 1 (marché n° 201700002)⁴⁸, puis les cas n° 4 et 3 (marché n° 202100018)⁴⁹

Cas dérogatoire à l'obligation d'allotissement

- 1/ L'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes*
- 2/ L'acheteur n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination*
- 3/ La dévolution en [lots](#) séparés est de nature à restreindre la concurrence*
- 4/ L'allotissement risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations*

Source : code de la commande publique Art. L 2113-11

L'établissement ne communique pas sur l'absence réitérée de motivations dans ses documents de consultation, mais prévoit que celles-ci y figureront désormais. La Cour prend bonne note de la volonté de l'établissement de se soumettre aux dispositions législatives en cause, lesquelles vise à garantir l'accès des PME/PMI/TPE à la commande publique, en application du principe plus large de liberté d'accès de tout opérateur à la commande publique⁵⁰.

Recommandation n° 11. : Veiller à procéder à l'allotissement des futures commandes publiques et, à défaut, à en motiver l'absence (EPAEM).

- L'analyse du caractère imprévisible des aléas à l'origine de l'augmentation intervenue sur un marché de travaux

Le marché n° 201600021 passé le 16 mai 2016 avec le groupement GTM/Sud, pour un montant initial de 3 295 K€, a connu une augmentation de plus du tiers, atteignant un montant total de 4 516 K€ (soit + 37 %).

⁴⁸ Rapport IGF - Tome I annexe III -Pages 102-103, tableau 31

⁴⁹ Observations de l'EPAEM sur le ROP –Annexe page 12

⁵⁰ [QE AN n°17945 - 23/04/2019 - Accès des PME-PMI à la commande publique](#)

Tableau n° 36 : Évolution Montant initial/avenants

<i>Documents</i>	<i>Notification</i>	<i>Montant HT</i>	<i>Montant cumulé HT</i>	<i>Taux de croissance (%)</i>
Marché initial	18 mai 2016	3 295 000,00	3 295 000,00	0,00 %
Avenant 1	31 janvier 2017	872 676,72	4 167 676,72	26,48
Avenant 2	13 juin 2017	-	-	-
Avenant 3	21 juin 2018	348 433,25		10,57
Total DGD⁵¹			4 516 109,97	37,05

Source : Cour des comptes, d'après les documents contractuels produits par l'établissement

Pour expliquer ces incidences financières, l'établissement fait valoir la survenance d'aléas imprévisibles ou impossibles à détecter au cours de l'exécution du marché, en s'appuyant sur l'article 20 du CMP/2006⁵², qui prévoit que :

« En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant.

Dans tous les autres cas un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet »

Sans méconnaître la complexité des travaux en cause et les difficultés subséquentes, ni le contexte de l'inauguration du Mucem adjacent, les justifications avancées par l'établissement s'apprécient à la lumière des faits relatés dans les rapports de présentation, complétés et précisés lors de la phase contradictoire du contrôle, d'où il ressort que, antérieurement au marché 201600021, la digue du J4 nécessitait de simples aménagements prévus dans un marché exécuté entre 2011 et 2013⁵³, confié à une équipe composée du groupement « atelier Lion/Kern/Ilex/Ingerop » pour la maîtrise d'œuvre, et de l'entreprise Bouygues TP pour les travaux. Ce projet d'aménagement reposait sur des plans erronés provenant du GPMM et des sondages réalisés en 2009 par la société Fondasol⁵⁴, révélant l'existence de couches de béton ne nécessitant pas de consolidation de l'ouvrage. Au début du mois de janvier 2013, un éboulement survenu en cours d'exécution de ce marché remet en cause ce paradigme de départ, obligeant l'établissement à commander une seconde campagne de 17 sondages concluant également à la présence de béton. La solution d'une consolidation pour reconstituer la digue J4 est préconisée par les titulaires des marchés MOE/travaux.

L'EPAEM en prend acte, et décide de lancer une nouvelle consultation pour sa réalisation, en raison de l'ampleur des travaux. La société Egis Ports obtient la maîtrise d'œuvre et GTM Sud/EMCC le marché de travaux, signé en 2016. La société Fondasol est sollicitée

⁵¹ Le décompte général définitif (DGD) est un document qui intervient pour marquer la clôture de l'exécution juridique et financière du marché.

⁵² Version issue du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006, les formalités de publicité de ce marché étant antérieures au 1^{er} avril 2016

⁵³ Marché relatif aux travaux d'aménagement du J4 et de creusement des darses

⁵⁴ Société réalisant des études géotechniques

pour une troisième campagne de sondages en vue d'un diagnostic de la digue et d'une étude préliminaire pour aider la MOE : l'absence de structure de la digue sur un coté (coté Mucem) est confirmée et la présence d'une cavité de l'autre (côté mer), révélée. Les conclusions du géotechnicien serviront de base à la réalisation des études préalables de la MOE.

Circonstances ayant donné lieu à la survenance des avenants :

1/ Malgré la multiplicité des sondages réalisés par le géotechnicien, l'état réel de la digue, présentant une absence complète de structure sur toute sa largeur, n'a pas permis à l'entreprise de travaux GTM Sud de réaliser ses prestations dans les conditions initialement prévues au marché ; d'où la nécessité de repenser entièrement le principe de consolidation, objet de l'avenant 1 ;

2/ Nonobstant des opérations de plongées et de sondages effectués par l'équipe antérieure (Bouygues) et par l'EPAEM, respectivement en 2013 et 2015, en vue de la reprise des travaux de creusement des darses (reportés sur le marché n° 201600021), une série de faits ont perturbé le bon déroulement des travaux. Énumérés et chiffrés par le titulaire, lors de la réception des travaux, dans un projet de décompte final, ils ont fait l'objet d'une demande de rémunération pour travaux complémentaires. Revue à la baisse après l'analyse du MOE⁵⁵, la demande sera finalement prise en compte, donnant lieu à l'avenant n° 3, qui intervient de ce fait en régularisation.

La théorie des sujétions techniques imprévues a été construite, développée et précisée à partir de règles jurisprudentielles internes et européennes.

Selon la CJCE⁵⁶, la modification d'un marché en cours de validité doit être considérée comme substantielle et ne peut donc être effectuée par avenant ; trois cas sont expressément cités⁵⁷. Le Conseil d'état (CE)⁵⁸ adopte une position restrictive visant à en réduire le champ, en considérant que ne peuvent être regardées comme telles : « *que des difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché, présentant un caractère exceptionnel ; imprévisibles lors de la conclusion du contrat ; et dont la cause est extérieure aux parties* ».

Au regard de ces éléments, et s'agissant plus particulièrement de l'avenant 1, deux périodes sont à distinguer :

- En premier lieu, la fragilité de la digue suite à l'éboulement précité, confortée par la deuxième campagne de sondages réalisée en 2013, relève effectivement de la théorie des sujétions techniques imprévues, au regard du marché antérieur prévoyant un simple aménagement de la digue. En cela, la décision de l'EPAEM de passer un marché de travaux dédié à sa consolidation n'est pas remise en cause.

⁵⁵ Le projet de décompte adressé le 5 février 2018, se chiffrait à 732 881,90 HT entraînant une augmentation de + 46 % du montant initial du marché, s'il avait été retenu en l'état.

⁵⁶ Devenue depuis 2009 et le Traité de Lisbonne, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

⁵⁷ Lorsqu'elle introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient permis l'admission de soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou auraient permis de retenir une offre autre que celle initialement retenue (point 35 de la jurisprudence précitée). Lorsqu'elle étend le marché, dans une mesure importante, à des services non initialement prévus (point 36 de la jurisprudence). Lorsqu'elle change l'équilibre économique du contrat en faveur de l'adjudicataire du marché, d'une manière qui n'était pas prévue dans les termes du marché initial (point 37 de la jurisprudence). CJCE 19 juin 2008 *Presstext Nachrichtenagentur* Aff. C-454/06.

⁵⁸ CE 30 juillet 2003- n° 223445 *Commune de Lens*.

- En second lieu, il apparaît que l'EPAEM qui avait pris la mesure de l'ampleur du problème en optant pour un nouveau marché, n'en a pas tiré toutes les conséquences. Des erreurs d'appréciation et des raisons d'opportunité (période de l'inauguration du Mucem, sis à proximité des lieux), ont affecté les modalités de gestion du problème, caractéristique d'une situation d'urgence.

Le rapport de présentation fait apparaître que l'ensemble des campagnes de sondages ont été confiées à une seule et même société depuis 2009, en raison notamment du marché à bons de commande qui la lie à l'établissement ; et de l'impérieuse nécessité d'agir vite. Cette pratique qui a privé l'organisme d'un « avis tiers » n'aurait pas été préjudiciable, selon l'établissement, alors même que ces opérations étaient destinées à définir la nature et l'étendue des désordres pour lancer la mission de MOE. L'EPAEM par ailleurs indiqué que des études complémentaires n'ont pas été jugées nécessaires en raison du nombre élevé de sondages, lui permettant de disposer d'une vision « considérée comme suffisante » pour lancer l'opération des travaux. Il est pris acte de ces arguments qui n'ont cependant pas été corroborés par les constats réels de la digue, lors de l'exécution desdits travaux ; obligeant l'établissement à recourir, commodément, à la théorie des sujétions imprévues.

L'avenant 3 prend en charge des difficultés rencontrées lors de l'exécution de la partie des travaux de dragage des darses reportée sur le marché n° 2016-00021 ; celles occasionnées par des modifications introduites par l'avenant 1 sur le confortement de la Fausse Braie, ainsi que des aléas géotechniques. Il ne soulève pas d'observations particulières, sauf à noter que sa signature (20 juin 2018) intervient postérieurement aux opérations de réception des travaux (EXE 9 le 13 mars 2018), prenant ainsi la forme d'une sorte de protocole transactionnel, comme l'atteste son dernier article « Renonciation au recours » (Art 9)⁵⁹.

Il ressort de ce qui précède que les difficultés apparues lors de l'exécution du marché n° 2016-0021, n'étaient pas *entièrement* imprévisibles, au sens de la réglementation précitée, s'agissant particulièrement de l'avenant n°1.

Plus globalement, la Cour souligne que la pertinence d'un recours à un marché à bons de commande n'est pas avérée pour des prestations d'une grande variété, comportant un niveau élevé d'aléas.

2.6.5 Appréciation générale du dispositif de la commande publique

2.6.5.1 Un système globalement efficace

Comme déjà mentionné, le contrôle d'État comme l'IGF ont souligné positivement la situation de la commande publique au sein l'EPAEM. Conscient que des améliorations sont

⁵⁹ Le prestataire renonce à tout recours ultérieur consécutif à des faits ou des différends concernant l'objet du présent avenant.

encore nécessaires, l'établissement se donne les moyens de les atteindre, tant au niveau de la qualité des recrutements opérés, que des objectifs et tâches assignés aux nouvelles structures.

Ainsi, la directrice de la commande publique et stratégie achat aura notamment pour fonction l'accompagnement des montages de dossier, la préparation du programme des achats (recensement des besoins, imputation en nomenclature et définition des plans de charge) ; ainsi que le pilotage d'un groupe de travail lié au processus commande publique/contrôle interne. De son côté, l'établissement espère un gain de productivité, grâce entre autres, à une clarification de la chaîne de dépense, l'amélioration de la gestion des alertes, et une formalisation de la passation.

2.6.5.2 Des marges de progrès identifiées

Malgré les améliorations constatées et engagées, quelques points de faiblesse subsistent :

- un risque non identifiable à intégrer : l'objet de certains marchés ne se prête pas nécessairement à la passation de marchés ou accords cadre à bons de commande. Cette remarque a pour illustration le marché passé avec le géotechnicien Fondasol, qui s'analyse comme un contrat d'exclusivité, liant le pouvoir adjudicateur qui ne peut recourir à un autre fournisseur pour nourrir sa réflexion sur une décision qui nécessite d'être savamment éclairée ;
- l'analyse de l'organisation de l'achat a révélé l'existence de règles et processus correctement posés dans leur formulation et leur conception, mais qui peuvent se révéler inefficients si ceux au profit desquels ils sont élaborés ne sont pas suffisamment identifiés, pas à même de les mettre en œuvre ou les ignorent purement et simplement. L'absence de motivation des marchés non allotis en est un exemple : sur l'échantillon de marchés examinés par l'IGF, 80 % méconnaissent cette règle ; dont le premier marché Systra. Le manquement est réitéré en 2021 alors même que cette obligation fait l'objet d'un rappel dans le guide des achats (Art. 4 page 4). Ce point est par ailleurs révélateur de la nécessité d'un superviseur ayant autorité pour la vérification de la régularité des documents de passation ;
- la fréquence des avenants pour sujétions techniques imprévues interroge sur la capacité des « hommes de l'art » à anticiper certains risques que tout acheteur et/ou soumissionnaire diligent placé dans les mêmes conditions ne saurait négliger. Pour l'avenir, les documents contractuels pourraient aménager des clauses visant à résoudre certaines difficultés, sans qu'il faille nécessairement recourir à la notion de circonstances imprévues⁶⁰. Cela vaut pour l'acheteur, comme pour le soumissionnaire qui doit savoir peser ses risques et les chiffrer dans son offre. De son côté l'acheteur doit veiller à cela car GTM Sud a été le moins-disant, mais a finalement perçu +37 % du montant de son offre, par le truchement de la théorie des sujétions imprévues, alors que le CCTP comportait des données

⁶⁰ Notion désormais consacrée à l'article L. 2194-1-3° du CCP (en remplacement de la théorie des sujétions imprévues)

historiques des lieux. Bouygues était un peu plus cher, mais semblait avoir une meilleure connaissance de la nature du sol ;

- l'outil Sifow qui contient un certain nombre d'informations erronées ou non actualisées, devrait faire l'objet d'un toilettage ; il en va de même pour la GED, où des documents non finalisés coexistent avec des originaux ;
- les procès-verbaux des instances collégiales ne font pas ressortir le contenu des débats, discussions ou observations auxquels elles ont pu donner lieu et prennent la forme de simples relevés de décision. Une remarque à l'identique est formulée dans le rapport de l'IGF, s'agissant plus particulièrement des réunions du comité d'engagement « *l'absence de PV ne permet pas de retracer les échanges et l'avis donné par le Comité* » (page 76).

2.6.6 La fonction achats et le label RSE

Les recommandations de l'agence française anticorruption (AFA) en matière de contrôle préconisent la séparation des responsabilités entre la vérification du service fait, la demande de mise en paiement, l'autorisation de mise en paiement et la mise en paiement effective, cette organisation contribue à la prévention des atteintes à la probité. Ce qui vaut pour le contrôle doit valoir pour le fonctionnement courant.

Trois constats s'imposent dans le fonctionnement de l'EPAEM :

- dans le fonctionnement courant de l'EPAEM la fonction achat n'occupe pas une place souveraine à part. La confusion que peut engendrer le mélange entre la fonction de prescription, celle de l'achat, celle du contrôle du service fait, et celle du paiement des prestations accomplies, ne manquent pas d'interroger ;
- l'EPAEM n'en est pas moins un très gros donneur d'ordre du territoire (plusieurs centaines de fournisseurs, plus de 10 M€ de marchés publics en moyenne par an), qui a même permis à plusieurs entreprises de bien traverser la dernière crise ;
- il est impressionnant de voir le nombre conséquent d'actions externes (Cf. §1.5.5) qui démontrent une préoccupation forte d'innovation en matière de Responsabilité Environnementale. Concernant les actions internes l'EPAEM a déjà recensé à la demande de son ministère de tutelle un premier état des lieux des actions RSE (SPE : service public écoresponsable – Cf. §1.5.5).

Ces trois constats confirment qu'il serait opportun et utile que l'EPAEM s'engage dans une procédure de labellisation RSE accompagnée d'une démarche de labélisation RFAR (Relation Fournisseurs et Achats Responsables). Une grande partie du travail est déjà faite, et cela permettrait de mieux valoriser ces engagements.

Certes l'EPAEM est en dessous des seuils qui imposent cette démarche, mais un établissement public d'État a une mission d'exemplarité, surtout lorsqu'il revendique d'avoir un comportement innovant en la matière.

2.6.6.1 Sur la RSE :

L'établissement s'inscrit depuis 2021 dans la démarche gouvernementale « Services Publics Ecoresponsables » et alimente un plan d'actions internes contribuant toutes à sa RSE. La direction juridique de l'EPAEM, qui vient de prendre l'appellation de « direction juridique et de la conformité », viendra en appui auprès du secrétaire général sur la formalisation du processus RSE. L'EPAEM considère toutefois que la taille de l'établissement et le plan de charge de l'ensemble des collaborateurs ne permettent pas d'envisager de s'engager dans une labélisation supplémentaire qui nécessiterait un investissement de ressources pour leur recueil et leur formalisation, qui ne peut être alloué à court terme. Il reconnaît tout de même une probable forte adéquation avec ses pratiques déjà existantes.

2.6.6.2 Sur la fonction achat

Les arguments exposés *supra* appellent des marges de progrès qui commencent à être prises en compte, l'EPAEM ayant conscience que l'indicateur de performance achat « *n'est plus tout neuf* ».

L'EPA affirme que dans le cadre du plan d'actions sur le contrôle interne au titre de 2021, la commande publique fait l'objet d'un travail spécifique qui permettra de s'assurer que les risques susceptibles de peser sur les procédures correspondantes sont traités et maîtrisés dans les processus internes.

Il indique que le fait de valoriser l'action de l'EPAEM (avec un label achats responsables) en tant qu'inducteur de pratiques vertueuses pour les acteurs de son territoire (mobilité, gestion des déchets, insertion) a été étudié, mais qu'elle s'est heurté au caractère indirect de l'action de l'EPA, qui n'assume au titre de ses missions aucune responsabilité de gestion et d'animation de l'OIN. Il souligne également qu'une telle labellisation suppose un investissement de ressources qui ne peuvent raisonnablement être allouées à court terme.

La Cour estime néanmoins que le poids local de l'EPA au titre de ses achats et de ses relations avec les acteurs socio-économiques, justifie à lui seul la valorisation et le renforcement des bonnes pratiques mises en œuvre.

2.6.6.3 Sur le contrôle

L'EPAEM a mis en place un comité de maîtrise des processus et des risques, du contrôle interne comptable et budgétaire, ainsi que du pilotage opérationnel. Ce comité intervient à l'échelle du directeur financier, du comptable et du directeur juridique.

Lors du premier conseil d'administration de 2021, un programme de travail et de cartographie des processus comptables et budgétaire a été évoqué. Les risques majeurs ont été ciblés provisoirement, une démarche plus large et globale doit s'engager.

La commande publique, la rémunération, l'auto-évaluation sont les trois axes sur lesquels l'établissement va porter son attention. Le poste de la commande publique vient d'être modifié. Il faudra un programme de travail et un calendrier prévisionnel.

2.6.6.4 Sur la gouvernance

Les fonctions support et notamment la fonction achat ne sont pas totalement « incarnées ». De fait, l'agence comptable se trouve parfois en manque d'interlocuteur pertinent et disponible, ce qui engendre un défaut d'arbitrage, et de prise de décision en temps opportun.

La fonction financière est diluée. Il n'y a pas de coordination, entre les contrôleurs, sur le suivi des marchés. Il n'existe pas d'outils de rédaction et de suivi des marchés et le guide des achats n'est pas utilisé... Les contrôles ne sont pas tracés. Les marchés semblent une source de problèmes pour les services financiers. La mise en place d'un outil de suivi des marchés permettrait d'introduire plus de rigueur.

2.6.6.5 RSE et fonction achats

La mise en œuvre des achats responsables est un levier efficace pour décliner le développement durable et une politique de responsabilité sociétale (RSE). C'est un opportun vecteur de sensibilisation et de changement des pratiques, tant en interne qu'en externe, sur l'ensemble de la chaîne de valeur de la fonction achats.

Les parties prenantes sont de plus en plus sensibles à la façon dont la RSE est abordée dans un établissement car elle a un effet direct sur la réputation et l'image de l'organisation.

La RSE peut s'intégrer dans les achats à différents niveaux du processus, de la sélection des fournisseurs à l'approche du coût total associé au cycle de vie, en passant par l'élaboration de documents de consultation ou l'appréciation de la « mieux-disance ». À ces différents titres, elle impacte également la relation avec les fournisseurs, et les implique dans la démarche.

Bon nombre de ces actions sont menées, et plusieurs de ces précautions sont déjà prises par l'EPAEM, ce qui ne peut que constituer un encouragement à engager une démarche formelle de labellisation (Cf. Annexe n° 3).

2.7 **Le contrôle interne**

Le contrôle interne de l'établissement est l'objet d'une réorganisation et d'un réexamen des procédures faisant notamment suite aux préconisations de l'IGF. Cette refonte en cours doit être menée à terme dans les meilleurs délais, en élargissant le champ d'appréhension des risques, et en renforçant effectivement la portée des contrôles opérés. Elle devrait également intégrer de façon pertinente les règles résultant de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi Sapin II), et des recommandations de l'agence française anticorruption (AFA).

2.7.1 L'organisation du contrôle interne

2.7.1.1 Comitologie et procédures

Le contrôle interne des projets et des procédures portées par l'EPA est matérialisé au travers de plusieurs dispositifs stabilisés :

- des fiches-navettes papier/e-parapheurs systématiques pour la validation et la signature des documents, traduisant une approbation à la fois hiérarchique et fonctionnelle ;
- des comités de projet, présidés par le DG ou le DGA, qui apportent des arbitrages en opportunité, notamment entre les objectifs de qualité et délais, lors d'étapes importantes du déroulement des projets ou des principales études ;
- des comités d'engagement, présidés par le DGA ou le SG, qui ont pour rôle de valider la soutenabilité budgétaire et la régularité juridique des procédures à engager dans le champ de la commande publique, des conventions ou des consultations foncières.

La commission consultative des marchés, qui mobilise des participants extérieurs à l'établissement, constitue une étape supplémentaire de contrôle des mêmes critères, à des seuils plus élevés. Cette commission donne systématiquement lieu à une réunion interne préparatoire, contribuant au contrôle interne.

La mission de l'IGF ayant préconisé une plus grande formalisation de l'analyse des risques et du contrôle interne⁶¹, un pilotage global a été mis en place incluant management par les processus, maîtrise des risques et contrôle interne.

Deux comités de pilotage, sous l'égide du directeur général, se sont tenus en novembre 2020 et en mai 2021. Ils ont permis de définir un programme de travail pour l'année 2021 qui comporte deux axes prioritaires :

- le contrôle interne budgétaire (CIB) et le contrôle interne comptable (CIC). Conformément aux textes, les principes de cette démarche, ainsi que le programme d'actions 2021 ont été présentés au conseil d'administration en mars 2021 ;
- le pilotage des projets, avec en 2021 d'une part l'objectif de clarifier les instances internes décisionnaires en matière de pilotage des projets et de coordination générale et d'autre part le déploiement d'une méthode suivi de la qualité des opérations immobilières et d'espaces publics.

Ces plans d'action sont aujourd'hui en cours, à des degrés d'avancement et de formalisation divers. Ils accompagnent également une réorganisation des services, notamment pour la fonction achat – commande publique, avec le renforcement du secrétariat général, au sein duquel sont créées deux nouvelles directions à compte de septembre 2021 :

- une direction « juridique et conformité », ayant un rôle opérationnel en matière de conformité et de contrôle interne, et confiée au précédent directeur juridique ;

⁶¹ Cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** : propositions n° 7, 10 et 16 du rapport de l'IGF.

- une direction de la commande publique et de la stratégie achat, objet d'un nouveau recrutement.

La Cour relève que les outils et les procédures de contrôle interne sont focalisés sur les aspects budgétaires, comptables et financiers, sans pour autant assurer la fiabilité des opérations comme le montre le constat de deux insuffisances.

2.7.1.2 L'absence d'une cartographie globale des risques

L'EPAEM ne dispose pas d'une cartographie d'ensemble des risques susceptibles d'affecter son activité et son équilibre économique. Bien que cet exercice ait été conduit en 2012, débouchant sur l'élaboration d'une matrice des risques relativement complète, cette initiative n'a pas été poursuivie ni actualisée.

Compte tenu de l'importance de l'activité de l'établissement et de la multiplicité des risques de toutes natures (juridique, physique, économique, institutionnel, ...) susceptible d'affecter les travaux ou leur bon déroulement, la réalisation d'une telle matrice, englobant les cartographies partielles existantes, apparaît indispensable.

2.7.1.3 La cartographie des risques de la chaîne budgétaro-comptable

Une cartographie des risques en matière budgétaire et comptable a été établie, détaillant les différents cycles et processus relevant de sept catégories :

- Budget/Bilans à fin d'affaire
- Immobilisations
- Engagements hors bilan
- Charges
- Produits
- Trésorerie et dette
- Gestion de la clôture

Les différents risques répertoriés sont décrits et cotés sur une échelle de 1 à 5, mais ne sont pas assortis des mesures de prévention ou de maîtrise associées.

Le risque maximal (niveau 5) est attribué à un défaut de paiement ou un excès de dette financière génératrice de frais.

Plusieurs risques sont cotés au niveau 4, tels que le risque de liquidation erronée en matière de produits (conventions, cessions foncières, participations constructeur), ou de charges (paie notamment), le risque juridique relatif aux marchés ou aux acquisitions, ou encore le risque de sous budgétisation (élaboration des bilans à fin d'affaire, élaboration du budget).

L'EPAEM admet que la cartographie des risques qu'il a élaborée constitue une première étape de la mise en place d'une démarche de contrôle interne. Il confirme qu'elle ne mesure pour le moment que le risque intrinsèque associé aux différentes procédures mentionnées dans la cartographie actuelle. Il précise que les outils dont il dispose pour maîtriser les risques associés (grilles de contrôle, procédure dépenses, indicateurs de suivi de l'activité...) feront

l'objet d'une auto-évaluation globale des processus de la chaîne budgétaro-comptable inscrite au programme de travail 2021, afin d'aboutir à un plan d'actions ciblé pour 2022.

2.7.1.4 Une présentation des risques et aléas insuffisamment formalisée

La présentation au CA de l'avancement des différentes affaires est l'occasion d'évoquer leur déroulement, leurs réalisations et les difficultés rencontrées. Les documents associés mentionnent à ce titre les aléas identifiés et les risques qu'ils font peser sur l'exécution des affaires, leur coût ou leur échéancier.

À cet égard, une réflexion sur le champ des possibles de chaque projet et leurs conséquences potentielles est menée et analysée.

La formalisation de cet exercice, assortie d'une cotation de la probabilité des risques et de la gravité de leurs conséquences, ainsi que l'appréhension de risques externes plus globaux constituent des prolongements indispensables au regard de la nature et de l'ampleur des projets conduits par l'EPAEM.

2.7.2 **Des pratiques à sécuriser**

L'exploitation de données du système d'information financier fait apparaître deux points de faiblesse se caractérisant par une insécurité dans l'application des règles et potentiellement par un risque financier significatif pour l'établissement.

2.7.2.1 La liquidation de la CVAE

L'examen des écritures comptables a conduit à constater que l'EPAEM a acquitté sur la période un montant de CVAE de l'ordre de 250 € par an, correspondant peu ou prou au minimum d'imposition forfaitaire. La communication des éléments de déclaration et de liquidation relatifs à cette imposition pour les exercices 2016 à 2020 a confirmé que l'EPAEM avait déclaré, pour les exercices 2016 à 2020, une valeur ajoutée produite nulle, découlant des valeurs négatives de valeur ajoutée apparaissant dans ses soldes intermédiaires de gestion.

La valeur ajoutée fiscale, prise en compte pour l'assiette de la CVAE, relève cependant d'une définition plus large, intégrant notamment les subventions d'exploitation perçues et la variation positive des stocks.

La demande de précision de la Cour a conduit l'établissement, d'une part à déclencher une régularisation de la déclaration 2021 au titre de 2020, pour laquelle il était en retard, et d'autre part à s'interroger sur le périmètre de l'assiette à prendre en compte. L'établissement a sollicité le réseau des EPA pour connaître leurs pratiques, notamment en ce qui concerne les critères d'intégration des différents financements publics, lesquels ne semblent pas harmonisés.

La prise en compte des variations positives de stock et des subventions auraient conduit à retenir les assiettes suivantes :

Tableau n° 37 : Assiette de la CVAE

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>CVAE acquittée (en €)</i>	532	0	261	258	257
<i>VA comptable (M€)</i>	-42,9	-14,8	-34,9	-11,2	-35,4
<i>VA déclarée</i>	0	0	0	0	0
<i>VA rectifiée, toutes subventions (M€)</i>	-13,4	13,6	-13,0	17,6	15,4
<i>VA rectifiée hors subv Inv (M€)</i>	-27,6	-0,8	-33,0	-10,6	-34,0

Source : EPAEM

Une incertitude demeure quant au périmètre des subventions concernées, l'administration fiscale excluant de l'assiette les subventions d'investissement. Leur non prise en compte conduirait, comme l'indique le tableau *supra*, à une VA négative sur la période, légitimant les déclarations effectuées. Cependant, la quasi-totalité des subventions perçues sont enregistrées au compte c/74, imputation constituant un critère de prise en compte. L'EPAEM considère néanmoins que la plupart des financements concernent l'investissement. Cette interprétation serait toutefois incohérente avec l'enregistrement des travaux réalisés en stock, et non en immobilisation dans le bilan de l'EPAEM.

Par ailleurs, l'établissement estime que la prise en compte des variations positives de stock ne tient pas compte de la spécificité des opérations d'aménagement, qui implique une fluctuation permanente de ces stocks.

L'établissement a fait part de son souhait de formuler une demande de rescrit auprès de l'administration fiscale.

Dans l'hypothèse où l'intégralité des subventions seraient incluses dans l'assiette⁶², l'EPAEM était taxable en 2017, 2019 et 2020. En matière de CVAE, une prescription triennale est applicable. Le montant susceptible d'être redressé serait alors, selon une simulation de l'EPAEM, de l'ordre de 120 k€, hors pénalités.

2.7.2.2 Les délais de paiement

L'EPAEM considère que le délai global de paiement qui lui est opposable est de 60 jours. La Cour considère, après analyse des textes applicables, que le délai applicable est en réalité celui prévu pour l'État et ses établissements publics, en qualité de pouvoirs

⁶² L'établissement d'aménagement de Bordeaux Euratlantique (EPABE) inclut la totalité de ses concours publics pour le calcul de l'assiette de la CVAE.

adjudicateurs⁶³, soit 30 jours⁶⁴. L'exception à 60 jours prévue pour les entreprises publiques⁶⁵, et sur laquelle se base l'EPAEM, n'est donc pas applicable s'agissant d'un établissement public de l'État, même à caractère industriel et commercial⁶⁶. Il est vrai que la superposition et la succession de réglementations, et l'ambiguïté de certaines exégèses, ont pu contribuer à expliquer cette confusion.

En toute hypothèse, la maîtrise d'un délai de paiement raisonnable est un élément essentiel des relations partenariales. À ce seul titre, l'application d'un délai de 30 jours apparaîtrait donc opportune et facilement atteignable, en l'absence de difficulté de trésorerie.

Selon les données du progiciel Sifow, le délai moyen de paiement s'est établi à 29 jours sur le premier semestre 2021, après 36 jours en 2020. Ce délai moyen connaît toutefois de fortes variations mensuelles (44 jours en mars 2020), avec également des niveaux médians importants (43 jours en février 2020).

Paramétrée sur la base d'un délai de 60 jours, l'application Sifow calcule par ailleurs un montant d'intérêts moratoires dus en 2020 pour environ 60 k€, qui n'ont cependant pas été mandatés. En retenant le délai légal de 30 jours, l'exploitation du fichier des délais de paiement extrait de Sifow conduit à un montant double, de l'ordre de 115 k€ d'intérêts moratoires dus par l'EPAEM.

L'établissement indique que, malgré une difficulté d'interprétation des textes, l'application d'un délai de paiement à 30 jours ne pose pas de difficultés de mise en œuvre et sera désormais intégrée dans les processus de liquidation des dépenses afférentes.

Recommandation n° 12. : Compléter le dispositif de contrôle interne, notamment en élargissant le champ de la cartographie des risques (EPAEM)

2.7.3 Le système d'information

Le système d'information apparaît globalement performant et bien piloté. Les outils existants ont notamment permis une adaptation rapide aux conditions créées par la crise sanitaire. L'établissement a notamment atteint un degré élevé de dématérialisation.

⁶³ L'article L. 1211-1 du code de la commande publique définit clairement les **personnes morales de droit public** comme pouvoirs adjudicateurs.

⁶⁴ Article R. 2192-10 du code de la commande publique : Le délai de paiement prévu à l'article L. 2192-10 est fixé à trente jours pour **les pouvoirs adjudicateurs**, y compris lorsqu'ils agissent en tant qu'entité adjudicatrice.

⁶⁵ Article R. 2192-11 : Par dérogation à l'article R. 2192-10, le délai de paiement est fixé à :
« 2° Soixante jours pour les entreprises publiques au sens du II de l'article 1er de l'ordonnance n° 2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive 80/723/ CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques, à l'exception de celles ayant la nature d'établissements publics locaux. »

⁶⁶ Cf. également la fiche de la DAJ sur les délais de paiement applicables aux pouvoirs adjudicateurs et aux entités adjudicatrices, 1^{er} avril 2019 <https://www.economie.gouv.fr/daj/delais-paiement-2019>.

Les préoccupations de sécurité sont bien appréhendées, donnant lieu à un suivi efficace et à un renforcement progressif.

Une stratégie du système d'information a été élaborée en 2018, dont les orientations ont été mises en œuvre. Son actualisation est prévue à l'horizon 2022, avec le déploiement de nouvelles applications.

2.7.3.1 Matériels et logiciels

Petite structure, l'EPAEM dispose d'équipements et de logiciels adaptés à ses principaux besoins. La gestion du SI est rattachée à la direction des ressources humaines, de l'organisation et du système d'information (DRHOSI), en lien direct avec le secrétariat général.

Le système d'information de l'EPAEM repose principalement sur une infrastructure technique hébergée dans les locaux pour le partage, le stockage documentaire ainsi que les applications financières. Des interfaces avec des services externes ainsi que des services et logiciels satellites complètent les moyens du SI au service des collaborateurs.

La crise sanitaire et la mise en place du télétravail ont conduit à accélérer l'équipement de la quasi-totalité des collaborateurs en ordinateurs portables, moyennant un coût de renouvellement anticipé évalué à 50 k€, et à renforcer les outils de visioconférence ainsi que la couverture wifi.

Au plan applicatif, l'EPAEM est doté d'outils de communication (messagerie, visioconférence Microsoft Teams 365), d'une gestion électronique de documents (GED Alfresco). Cette application, sous licence libre, centralise depuis 2017 la majorité de l'information documentaire de l'établissement. La mise en service en 2022 d'une nouvelle version permettra la mise en œuvre de signatures électronique.

A ces outils de partage se juxtaposent différentes applications métier, notamment les progiciels Sifow-Sigow pour la comptabilité et les finances, mis en place en janvier 2020 dans sa version GBCP. En 2021, un module web a été ajouté, permettant une utilisation hors de l'établissement, sécurisé par un VPN.

La gestion de la paie est quant à elle partiellement externalisée, les fichiers de paie restant toutefois importés en comptabilité via un tableur.

Les besoins bureautiques ont conduit en 2021 à recourir à la solution Office 365 de Microsoft, pour faire face notamment à un problème d'archivage.

En matière foncière, l'EPA dispose d'un accès au système d'information géographique (SIG) de la métropole, mais ne s'est pas doté d'un outil en propre pour suivre et gérer les emprises relevant de son périmètre.

La gestion et le suivi des marchés s'effectue via la GED et les fonctionnalités de Sifow, qui permettent l'archivage numérique des dossiers. L'intégralité des dossiers papier demeurent cependant conservés à l'agence comptable.

Enfin, plusieurs applications ou suivis d'activité demeurent réalisés au moyen de tableurs, avec les risques et les fragilités associés à ce type d'outil.

2.7.3.2 La sécurité informatique

L'établissement est doté d'un plan de continuité d'activité, intégrant un plan de continuité informatique, permettant une reprise du SI en cas de sinistre ou de défaillance majeure. Il a également mis en place différentes mesures préventives, notamment en matière de sécurisation des accès, de l'alimentation électrique, de la connexion internet et de l'infrastructure.

Les risques sont identifiés et analysés en terme de criticité, et assortis de scénarios de réponse.

La sécurisation des données repose sur une duplication en trois exemplaires, sur deux supports différents, dont au moins un hors site. Cette dernière condition n'est actuellement pas entièrement satisfaite, l'intégralité des serveurs étant situé dans le même bâtiment, bien qu'à des étages différents. La mise en place d'un serveur en dehors de ce bâtiment est prévue.

S'agissant des utilisateurs, l'EPAEM s'est doté en octobre 2019, en annexe au règlement intérieur, d'une « charte régissant l'usage du système d'information par les collaborateurs », visée par le contrôleur général. Une sensibilisation des utilisateurs est régulièrement effectuée, et la politique d'accès et de sécurisation est conforme aux standards recommandés.

Néanmoins, les demandes formulées lors du contrôle ont conduit à révéler quelques anomalies mineures dans l'actualisation de la gestion des accès. L'établissement ne dispose pas d'une politique formalisée de son « active directory », de nature à améliorer la gestion des accès.

Le recensement des incidents informatiques majeurs survenus depuis 2019 dénombre 26 occurrences, dont huit identifiées comme « graves », 15 « moyens » et 3 « faibles ». Les événements les plus graves sont tous liés à des défauts de nature physique (alimentation électrique, connexion fibre, saturation de disques).

Comme indiqué *supra*, l'EPAEM va adopter « Office 365 » pour l'ensemble de sa bureautique. Le recours à cette solution hébergée doit constituer un point de vigilance particulier en termes de sécurité et de gouvernance des données, et de coût⁶⁷.

La mise en œuvre du RGPD a conduit à la désignation comme *data protection officer* (DPO) d'un prestataire externe. Le registre des traitements a été communiqué, mais l'établissement ne dispose pas d'analyses d'impact formalisées. Son activité ne le conduit cependant pas à effectuer des traitements présentant un risque élevé. À ce jour le suivi des données personnelles n'a donné lieu qu'à une alerte mineure.

⁶⁷ Cf. circulaire n° 6282-SG du 5 juillet 2021, relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État.

2.7.4 Une prise en compte insuffisante des recommandations de l'agence française anticorruption

Sans que la Cour n'ait été amenée à constater ou suspecter quelques dérives que ce soit, mais dans un souci de précaution, elle alerte sur la nécessité de parfaire ce qui a été déjà engagé en matière de prévention de la corruption.

Même si plusieurs délibérations et décisions ont été prises dans un périmètre de préoccupations qui impacte la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin II, la mise œuvre des actions qui en découle apparaît difficilement lisible. L'information donnée aux salariés, souvent très décalée dans le temps, et à distance, n'a pas été accompagnée de formations directes pour appréhender la question délicate de la corruption.

De surcroît, alors que l'AFA préconise une implication forte de la direction générale pour signifier la gravité des sujets, ce sont les directeurs juridique et des ressources humaines qui ont assumé la relation directe aux salariés. Au-delà des « fondamentaux » partiellement mis en place (charte éthique, lanceur d'alerte, cartographie des risques, règlement intérieur pour les administrateurs, fiches cadeaux...), la rigueur et la portée de ces documents, ainsi que l'engouement pour leur effectivité (interne et externe) ne suffisent pour que l'établissement se conforme aux recommandations de l'AFA.

2.7.4.1 Le champ d'application des dispositions de la loi Sapin II

Les établissements publics de l'État sont au nombre des acteurs publics dont l'AFA est chargée de contrôler la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

Si l'EPAEM est hors du champ d'application de l'article 17⁶⁸, il n'en est pas moins soumis au contrôle de l'AFA au titre du §3° de l'article 3 et à l'obligation de mettre en œuvre des procédures pour prévenir et détecter les faits d'atteinte à la probité, même si les contrôles réalisés à ce titre ne sont pas assortis de sanctions.

Les mesures applicables sont précisées dans les recommandations de l'AFA⁶⁹, qui apportent des précisions sur ces procédures et sur la manière dont un acteur public peut mettre en place un dispositif anticorruption.

Ces recommandations ne créent pas d'obligation juridique, les organisations demeurant libres d'adopter d'autres méthodes, sous réserve que leur mise en œuvre permette de se conformer à la loi. L'AFA se réfère aux recommandations dans le cadre de ses missions de conseil et de contrôle.

⁶⁸ L'article 17 de la loi prévoit, pour les établissements publics à caractère industriel et commercial employant au moins cinq cents salariés, et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions d'euros, un champ d'obligations organisationnelles et procédurales ainsi qu'un dispositif de contrôle et de sanction.

⁶⁹ Publiées au Journal officiel du 12 janvier 2021.

Elles sont opposables à l'AFA dans le cadre de ses activités de contrôle, en ce sens que les organisations peuvent s'en prévaloir si elles ont décidé de s'y conformer. Ainsi, une organisation qui indique lors d'un contrôle de l'AFA avoir suivi les présentes recommandations bénéficie d'une présomption simple de conformité. Celle-ci ne peut être renversée que par la démonstration par l'AFA d'une application non effective, incorrecte ou incomplète des recommandations.

Une organisation qui déciderait de ne pas mettre en œuvre tout ou partie des méthodes préconisées dans ces recommandations ne peut être *a priori* considérée comme ne respectant pas la loi. Cependant, dans le cas où l'AFA contesterait lors d'un contrôle tout ou partie des mesures prises par cette organisation, il reviendrait à cette dernière de démontrer que les choix qu'elle a faits lui permettent de satisfaire aux exigences posées par la loi.

2.7.4.2 Les recommandations de l'AFA

Les recommandations applicables aux organismes relevant du § 3° de l'article 3 indiquent en particulier que les acteurs publics sont invités à les mettre en œuvre d'une façon proportionnée à leur profil de risques.

Le dispositif anticorruption préconisé repose sur trois piliers indissociables :

1. L'engagement de l'instance dirigeante en faveur d'un exercice des missions, compétences ou activités de l'organisation exempt d'atteintes à la probité ;
2. La connaissance des risques d'atteintes à la probité auxquels l'entité est exposée, à travers l'élaboration d'une cartographie de ses risques ;
3. La gestion de ces risques, à travers la mise en œuvre de mesures et procédures efficaces.

Cette gestion des risques, reposant sur la prévention, la détection et la remédiation, impliquant notamment :

- un code de conduite (ou de déontologie) et les procédures associées ;
- une sensibilisation et une formation aux risques d'atteinte à la probité ;
- une évaluation de l'intégrité des tiers ;
- un dispositif d'alerte interne ;
- un dispositif de contrôle ;
- des modalités de gestion des insuffisances constatées.

2.7.4.3 La mise en œuvre au sein de l'EPAEM

Il résulte de l'examen des documents internes et des échanges avec les responsables de l'EPAEM que la mise en œuvre des différentes dispositions requises a été tardive et partielle, sans donner lieu à une communication interne adéquate.

2.7.4.3.1 Des dispositions éparses et parcellaires

Plusieurs documents internes traitent des règles applicables et des procédures associées.

- le règlement intérieur du CA adopté le 7 juillet 2016 prévoit (article 5) les principes de déontologie applicables à ses membres, essentiellement au titre de la prévention de conflits d'intérêt ;
- la cartographie des risques, présentée en CA en novembre 2018 et novembre 2019, recense les principaux risques et un plan d'action. Comme mentionné *supra*, cette cartographie traite quasi exclusivement de la chaîne budgétaire et comptable.
- la charte informatique, adoptée par le CA en octobre 2019, encadre l'usage des ressources numérique de l'établissement, sans évoquer les questions de fraude ou de probité, ou mentionner une adresse mail dédiée à d'éventuelles alertes ;
- la charte déontologique, adoptée en novembre 2019, annexée au règlement intérieur, et dont le rapport de présentation se réfère aux dispositions de la loi Sapin II, énonce les grands principes et les dispositions légales présidant à l'impartialité, la transparence, et la prévention de la corruption, ses termes et sa mise en œuvre restent en-deçà des exigences de l'AFA :
 - elle n'a donné lieu à information (à distance) des salariés qu'en décembre 2020, soit plus d'un an après son adoption ;
 - elle n'évoque pas le « droit d'alerte », et ne précise pas que tout agent peut faire connaître, même de façon anonyme, un manquement dont il aurait eu connaissance à une personne dédiée pour recueillir ces alertes, sur une adresse mail réservée à cet effet ;
- la commission consultative des marchés (CA de novembre 2019), exerce une compétence consultative pour la seule passation d'avenants supérieurs à 5% ;
- le règlement intérieur d'EuroMed, adopté le 5 mars 2020, n'emporte aucune disposition relative à la loi sapin II et aux questions de probité. À ce titre il n'est pas fait allusion, lors de l'examen en CA, à la charte éthique adoptée antérieurement qui est pourtant censée être annexée au règlement intérieur.

2.7.4.3.2 Une recommandation portée par la tutelle

Par une lettre du 31 juillet 2019, le DHUP rappelle que, du fait de leur nombre de salariés, les EPA ne sont pas soumis aux obligations de l'article 17 de la loi Sapin II. Il recommande toutefois, du fait de leur intervention dans un secteur d'activité où les risques (faits de corruption ou de trafic d'influence) sont suffisamment élevés, la formalisation de règles de déontologie s'appliquant à l'ensemble du personnel. Le directeur souligne qu'une telle démarche est attendue par la tutelle au titre de l'exemplarité de l'État et de ses établissements publics. En conséquence il demande de veiller à l'élaboration de chartes de déontologie⁷⁰ (annexée ou intégrée au règlement intérieur), au plus tard au premier trimestre 2020 ;

⁷⁰ L'objectif est de prévenir les situations d'influence ou de conflit d'intérêts auxquelles vos collaborateurs peuvent être confrontés dans le cadre de l'exercice de leurs missions, afin de les éclairer sur les conduites à tenir dans le respect des règles et devoirs de neutralité, de probité et d'indépendance professionnelle. Les relations des agents de l'établissement avec les tiers (entreprises, collectivités, administrateurs, etc.) seront notamment abordées.

En septembre 2021, une note récapitulative relatives aux dispositifs mis en place dans le cadre de la loi Sapin II et aux prérogatives de l'Agence Française Anticorruption a été établi à la demande de la Cour. Elle rappelle les principales dispositions mises en œuvre, mentionnées *supra*, pour le respect des recommandations de l'AFA et de l'article 3-§3° de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016.

L'EPAEM a le souci de :

- qu'il a toujours été soucieux de respecter les recommandations nationales en matière de prévention des atteintes à la probité, et au-delà même du contexte législatif actuel, d'appliquer les principes déontologiques liés à son statut d'établissement public garant de l'intérêt général ;
- que les contrôles et vérifications dont il a fait l'objet ont pointé la robustesse des procédures internes, fondée au premier chef sur l'élaboration transversale des dossiers et la prise concertée des décisions, dont le niveau de collégialité serait adapté aux risques potentiels identifiés.

Mais il reconnaît qu'il y a des efforts à faire pour conforter ces pratiques et prend plusieurs engagements en ce sens :

- l'adaptation de la charte déontologique annexée au Règlement intérieur de l'établissement public, afin d'ajuster les procédures identifiées comme insuffisamment protectrices (mars 2022) ;
- la formalisation d'une cartographie des risques liés à la conformité et à la déontologie (mars 2022) ;
- l'organisation de sessions de formation pour l'ensemble des collaborateurs sur les enjeux de la déontologie et de la lutte anti-corruption (avril 2022) ;
- la formulation d'une proposition au CA d'une modification du Règlement intérieur du Conseil d'administration (juin 2022).

En conclusion, le fait de ne pas être soumis aux dispositions de l'article 17 n'exonère pas l'EPAEM de suivre les recommandations de l'AFA opposables aux organisations citées dans l'article 3 de la loi Sapin II. La mise en œuvre de ces recommandations apparaît insuffisamment formalisée, laissant ouvertes différentes voies d'amélioration :

- une mise en œuvre plus solennelle du dispositif d'alerte (réfèrent, procédure ...) ;
- l'élargissement des dispositions de la charte éthique au-delà des seuls grands principes ;
- la définition d'une formation adaptée de tous les salariés ;
- un lien plus affirmé avec la charte éthique lors de la révision du règlement intérieur ;
- la définition d'une cartographie des risques plus large ;
- des modalités simplifiées et le cas échéant anonymes d'exprimer une alerte.

Recommandation n° 13. : Renforcer la mise en œuvre des recommandations de l'AFA, notamment par une communication renouvelée et une formation appropriée à l'ensemble des agents de l'établissement (EPAEM)

CONCLUSION

Les trois défis principaux d'EuroMed pourraient se résumer par les nécessités d'anticiper, de sevrer et de garder le contact.

L'EPA EuroMed s'est imposé à Marseille comme un outil qui fait avancer les projets et dont la compétence technique est reconnue par tous. Malgré les reproches d'élitisme ou de manque d'empathie pour les habitants du territoire, il est devenu une référence incontournable. Il cultive un savoir-faire qui intègre le temps long et pratique l'anticipation. Qu'il s'agisse de formes urbaines, respectueuses du développement durable, ou de la construction de bâtiments facilement convertibles, par exemple en établissement recevant du public (ERP), les équipes de l'EAPEM portent un regard visionnaire tout en conservant à l'esprit les contraintes du modèle économique. Quelle que soit la complexité des relations locales, le projet se déroule, même si parfois l'urgence des situations peut engendrer de l'impatience locale.

La question des suites et de la transition est en revanche présente et récurrente. La perspective du « sevrage » et du transfert des équipements et de leur gestion doit être appréhendée collectivement pour garantir la bonne allocation de moyens publics.

Au plan de l'accompagnement social des populations, les résultats ne sont pas toujours tangibles. Les difficultés rencontrées par les premiers habitants des secteurs aménagés et la perspective de composer avec des travaux permanents pendant une décennie, mettent à mal les promesses de renouveau de la ville et les projets qui les portent.

La faiblesse de la communication vers les marseillais sur toutes les actions que portent EuroMed, hormis les réseaux sociaux et le kiosque, laisse la place à une perception plutôt injuste de la réalité de ses multiples initiatives au service du territoire. De même, la difficulté de la coopération avec les élus pour porter une « parole commune » sur le territoire demeure préoccupante.

La mission et le territoire d'EuroMed 1 étaient déjà larges, mais depuis 1995 l'histoire retient surtout la naissance d'un quartier d'affaires à vocation internationale. EuroMed est donc devenu une marque, dont la notoriété pour le tertiaire supérieur est incontestable, et qui s'est ancrée dans la réalité.

Avec EuroMed II, le projet a changé de nature, plus concerné par des mutations sociales difficiles, plus impacté par la proximité d'espaces dégradés, mais qui restent des lieux de vie et d'économie visible et moins visible. Grand comme la ville de Malakoff (près de 200 hectares) ce deuxième EuroMed remplit des missions plus délicates, y compris au plan environnemental.

La permanence de l'outil et de son label a dans ces conditions induit une confusion entre l'opérateur, l'outil d'aménagement et ses réalisations, qui devrait susciter une réflexion sur le positionnement envers les acteurs locaux, s'agissant d'un projet dont la poursuite couvre encore plus d'une décennie.

Le projet d'avenant au protocole, présenté en conseil d'administration le 20 janvier dernier et en cours de validation, souligne la nécessité de renforcer la communication, la concertation, et la coordination avec l'ensemble des acteurs. L'engagement des partenaires publics, par ce même protocole, de prendre en charge près de 50 % des aménagements nécessaires à la réalisation de cette phase 2, à l'horizon de 2035, renforce encore la nécessité d'une pédagogie plus active et plus accessible de la mission d'EuroMed, distincte mais intriquée avec les

compétences des collectivités locales, et d'une plus grande vigilance dans la gestion des situations sociales tout au long du processus d'aménagement.

ANNEXES

Annexe n° 1. : Composition du conseil d'administration au 30/09/2021	105
Annexe n° 2. : États des dépenses et des recettes à fin 2020	108
Annexe n° 3. : La labellisation « responsabilité sociale et environnementale »	110

Annexe n° 1. : Composition du conseil d'administration au 30/09/2021

MEMBRES DU CONSEIL (20)		
Président		
Vice-Président Etat	M. Jean-Baptiste BUTLEN	
Vice-Président Collectivités Territoriales	Mme Solange BIAGGI	
Représentants de l'Etat désignés par les Ministres chargés :	TITULAIRES	SUPPLÉANTS
1. de l'Urbanisme	M. Jean-Baptiste BUTLEN	M. Eric CORBEL
2. des Transports	Mme Corinne TOURASSE	M. Fabrice LEVASSORT
3. de l'Aménagement du Territoire		M. Nicolas SORNIN-PETIT
4. de l'Economie		Mme Claire DE GUISA
5. du Budget	M. Guillaume BENNET	M. Medhi AOUAT
6. des Collectivités Locales	M Yvan CORDIER	Mme Muriel JOER-LE-CORRE
7. de la Ville	Mme Marie AUBERT	Mme Sabrina ABDI
8. du Logement	M. Jean-Philippe d'ISSERNIO	Mme Louise WALTHER
9. de la Culture	Mme Aurélie COUSI	Mme Bénédicte LEFEUVRE

Représentants des Collectivités Territoriales	TITULAIRES	SUPPLÉANTS
1. Un représentant de la Commune de Marseille désigné par son Maire	M. Benoît PAYAN	Mme Audrey GATIAN
2. représentant la Ville de Marseille	Mme Samia GHALI	Mme Olivia FORTIN
3. représentant la Ville de Marseille	Mme Mathilde CHABOCHE	M. Joël CANICAVE
4. Un représentant de la Métropole Aix-Marseille-Provence désigné par son Président	Mme Laure-Agnès CARADEC	M. Martial ALVAREZ
5. représentant de la Métropole Aix-Marseille-Provence	Mme Solange BIAGGI	M. Frank OHANESSIAN
6. Un représentant du Département des Bouches-du-Rhône désigné par son Président	M. Thierry SANTELLI	Mme Marine PUSTORINO
7. représentant du Département	M. Didier REAULT/M. Frédéric COLLART	M. Frédéric COLLART
8. Un représentant de la Région de PACA désigné par son Président	Mme Marie-Florence BULTEAU-RAMBAUD	M. Christophe MADROLLE
9. représentant la Région	Mme Isabelle CAMPANOLA - SAVON	M. Ludovic PERNEY
Représentant Grand Port Maritime de Marseille		
Président du Directoire	M. Hervé MARTEL	Mme Chantal HELMAN
Personnalité qualifiée désignée par le Premier Ministre		
Président d'honneur	M. Jacques PFISTER	

Assistent aux séances		
Préfet de Région, Préfet des Bouches du Rhône	Christophe MIRMAND	
Directeur Général de l'EPAEM	M. Hugues PARANT	
Directeur Général Adjoint Délégué à la Stratégie Urbaine	M. Paul COLOMBANI	
Secrétaire Général, chargé du Développement, de l'Innovation et de l'International	M. Remi COSTANTINO	
Chef de la Mission de contrôle économique et financier auprès des organismes d'aménagement foncier et urbain	M. Pierre BRUNHES	
Agent Comptable de l'Epaem	M. Cyril RUSALEM	

Annexe n° 2. : États des dépenses et des recettes à fin 2020

K€ HT	Coût Fin d'Opération Actualisé V 2020	CUMUL EXECUTE DEPENSES A FIN 2020 AE DC	
ETUDE GENERALE ESPACE PUBLIC	3 099	3 099	3 099
PROJET JOLIETTE	157 484	154 917	154 729
PROJET SAINT CHARLES	120 817	101 937	100 371
PROJET CIMED	314 716	292 813	284 217
PROJET RENOVATION URBAINE	71 606	69 029	66 228
OPERATIONS AMENAGEMENTS	664 623	618 697	605 546
FONCTIONNEMENT GENERAL	99 192	90 196	90 192
ETUDES URBAINES	4 534	4 535	4 534
PROMOTION ECONOMIQUE	17 556	17 556	17 556
COMMUNICATION / MEDIBOX	7 316	7 316	7 316
MOYENS GENERAUX EI	128 598	119 602	119 598
MARSEILLE PROVENCE CAPITALE 2013	707	707	707
EII (partie financée par protocole 1)	944	944	944
PROTOCOLE EI	797 972	743 050	729 894
ETUDES Préfiguration	3 777	3 777	3 777
PROJET LITTORALE	341 758	157 517	140 542
Dépenses opérationnelles	335 761	144 045	127 087
Frais financiers	5 997	365	348
PROJET PARC BOUGAINVILLE	32 186	12 893	6 030
Dépenses opérationnelles	31 986	12 056	5 193
Frais financiers	200	-	-
PHASE 1BIS (Briançon-Châteauvert / Le Canet Est / Parc des Aygalades / Skyline)	151 435	486	265
OPERATIONS AMENAGEMENTS EII	525 379	170 896	146 837
Promotion Dévt Eco	10 792	5 146	4 666
Communication GPB	4 418	3 038	2 807
Développement économique	6 374	2 107	1 859
Stratégie & Prospection	5 946	4 527	4 076
FRAIS GENERAUX	16 738	9 672	8 741
FRAIS DE STRUCTURE CŒUR DE METIER	78 378	26 955	23 732
SPLAIN	5 000	5 000	3 000
PROTOCOLE EII	629 272	216 300	186 087
TOTAL EPAEM HORS LOGEMENT	1 427 244	941 820	898 451

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMENAGEMENT EUROMEDITERRANEE

en DC, K€ HT	FINANCEMENT V 2020	Recettes Cessions CF & participations constructeurs à fin 2020	Subventions Protocole ETAT/CT à fin 2020	HORS PROTOCOLE Public à fin 2020	HORS PROTOCOLE Privé à fin 2020	TOTAL à fin 2020
ETUDE GENERALE ESPACE PUBLIC	3 099		3 091	8	-	3 099
PROJET JOLIETTE	157 484	60 471	74 676	16 820	2 880	154 848
PROJET SAINT CHARLES	120 817	24 858	82 801	439	8 108	116 207
PROJET CIMED	314 716	97 082	149 464	27 168	4 323	278 037
PROJET RENOVATION URBAINE	71 606	6 479	39 990	13 963	1 863	62 296
OPERATIONS AMENAGEMENTS	664 623	188 890	346 932	58 391	17 174	611 387
FONCTIONNEMENT GENERAL	99 192		92 364	374	6 453	99 192
ETUDES URBAINES	4 534		2 471	2 053	10	4 534
PROMOTION ECONOMIQUE	17 556		17 450	96	10	17 556
COMMUNICATION / MEDIBOX	7 316		7 316	-	0	7 316
MOYENS GENERAUX EI	128 598		119 601	2 523	6 473	128 598
MARSEILLE PROVENCE CAPITALE 2013	707		473	234	-	707
EII (partie financée par protocole 1)	944		944	-	-	944
PROTOCOLE EI (hors Logt)	797 972	188 890	471 042	61 156	23 647	744 736
ETUDES Préfiguration	3 777		3 551	222	4	3 777
PROJET LITTORALE	313 477	7 497	28 043	10 662	3 369	49 571
PROJET PARC BOUGAINVILLE	32 186	-	9 096	8 176	27	17 299
PHASE 1BIS (Briançon-Châteauvert / Le Canet Est / Parc des Ayyalades / Skyline)	151 435	-	9 457	-	-	9 457
OPERATIONS AMENAGEMENT EII - Phase 1&1bis	497 098	7 497	46 596	18 838	3 396	76 327
Promotion Dévt éco	10 792		10 687	61		10 748
Communication GPB	4 418		4 408	10	-	4 418
Développement économique	6 374		6 279	51	-	6 330
Stratégie & Prospection	5 946		5 460	438	6	5 905
FRAIS GENERAUX	16 738		16 147	499	6	16 653
FRAIS DE STRUCTURE CŒUR DE METIER	78 378		43 959	-	169	44 128
SPLAIN	5 000			3 000		3 000
PROTOCOLE EII (Phase 1)	600 991	7 497	110 253	22 559	3 576	143 885
TOTAL EPAEM	1 398 963	196 388	581 295	83 715	27 224	888 621

Annexe n° 3. : La labellisation « responsabilité sociale et environnementale »

Les « achats responsables »

La direction des achats de l'État (DAE) accompagne la mise en œuvre des politiques publiques dans ce domaine avec la prise en compte d'objectifs environnementaux et sociétaux dans les stratégies d'achat.

Les enjeux environnementaux sont inscrits dans plusieurs politiques publiques comme celles relatives notamment à la transition énergétique ou encore à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire.

L'Etat intègre nombre de considérations environnementales, conscient des impacts de ses achats sur l'environnement et des changements de pratiques que ça induit chez les opérateurs économiques :

- la réduction des prélèvements de ressources ;
- la préférence aux ressources renouvelables ;
- l'augmentation de la part des achats intégrant les enjeux d'économie circulaire ;
- le recours aux écolabels ;
- la maîtrise énergétique ;
- la maîtrise des impacts des émissions de gaz à effet de serre ;
- la réduction de la production de déchets ;
- la gestion responsable des déchets.

Il faut repenser l'acte d'achat. Déployer des achats responsables consiste à revisiter ses besoins, intégrer des critères environnementaux et sociaux et une logique de cycle de vie et de coût global dans le processus achats.

A ce titre, le label Achats Responsables développé depuis une dizaine d'année par le médiateur des entreprises va être revu pour accroître son influence dans la transformation des chaînes d'approvisionnement.

L'objectif est d'inciter les entreprises à s'en saisir grâce à un parcours de labellisation et une plus grande implication de l'Etat.

La Charte « relations fournisseurs responsables »

La charte relations fournisseurs achats responsables peut aider dans la démarche RSE appliquée aux achats.

Conçue en 2010 par *la Médiation des entreprises et le Conseil National des Achats*. Son but est d'inciter les entreprises et organisations publiques à adopter des pratiques d'achats responsables vis-à-vis de leurs fournisseurs. Elle compte aujourd'hui plus de 2000 signataires en France issus des secteurs privé et public.

La Charte Relations Fournisseurs Responsables porte 10 engagements :

- Choisir un fournisseur en appréciant le coût total de l'achat et pas seulement le prix apparent, en intégrant les coûts logistiques, les risques en termes de réapprovisionnement, les problèmes de qualité et d'image ;
- Prendre en compte l'impact environnemental de l'entreprise et de ses activités, y compris les activités externalisées ;
- Veiller à la responsabilité territoriale en cherchant, sur le territoire, à contribuer le plus possible à développer l'activité économique.

Le **label Relations fournisseurs et Achats Responsables (RFAR)** attribué par le Médiateur des Entreprises et le Conseil National des Achats (CNA), distingue en particulier les bonnes pratiques en matière de :

- respect des intérêts des fournisseurs et des sous-traitants,
- intégration de la responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE),
- impact des achats sur la compétitivité économique.

Ce label présente de multiples avantages :

- Obtenir un label reconnu en France et à l'international grâce à la renommée de l'ISO 20400, preuve réelle de vos engagements vis-à-vis de l'écosystème
- S'assurer au travers de l'évaluation externe de progresser, de cibler les axes de développement et de renforcer l'efficacité de ses actions, au regard de critères éprouvés
- Poursuivre ou initier une démarche de responsabilité sociétale par le volet Achats
- Faciliter et accompagner le dialogue avec les fournisseurs
- Rentrer dans une dynamique vertueuse gagnant-gagnant en participant à la dynamique de développement durable, d'innovation et de performance des fournisseurs
- S'engager dans un projet fédérateur, motivant et responsabilisant pour les équipes Achats.