

RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

n° - 009695-01

octobre 2014

Expertise sur la stratégie d'intervention de l'Etat dans l'aménagement francilien

Moderniser les outils et les opérateurs



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 009695-01

**Expertise sur la stratégie d'intervention de l'Etat
dans l'aménagement francilien**

Moderniser les outils et les opérateurs

établi par

Sabine BAIETTO-BEYSSON

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

Jean-Louis HELARY

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Pierre NARRING

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Eric VERLHAC

Inspecteur général de l'administration du développement durable

octobre 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 009695-01

Date du rapport : octobre 2014

Titre : Expertise sur la stratégie d'intervention de l'Etat dans l'aménagement francilien

Sous-titre du rapport : Moderniser les outils et les opérateurs

Commanditaire : ministère du logement et de l'égalité des territoires

Date de la commande : 15 mai 2014

Auteurs du rapport (CGEDD) : Sabine BAIETTO-BEYSSON, Jean-Louis HELARY, Pierre NARRING, Éric VERLHAC.

Coordonnatrice : Sabine BAIETTO-BEYSSON

Superviseur : Alain LECOMTE

Membres du comité des pairs : Isabelle MASSIN, Marie-Line MEAUX, Ruth MARQUES, Alain LECOMTE, Jean-Claude RUYSSCHAERT, Philippe SCHMIT

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 44

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé	4
Introduction	7
La méthode suivie et le calendrier.....	7
Le contexte : la mission se déroule pendant une phase clé de l'aménagement francilien	8
Le contenu : expertiser l'efficacité des outils d'intervention de l'État et proposer une organisation cible à long terme, en ménageant les transitions nécessaires.....	8
1. Les modes d'intervention de l'État sont issus d'un contexte en partie révolu et ses outils doivent être modernisés	10
1.1. Le modèle actuel d'intervention de l'État doit être adapté à la nouvelle répartition des compétences.....	12
1.1.1. <i>Les communes détiennent des prérogatives essentielles d'urbanisme</i>	12
1.1.2. <i>L'efficacité des OIN est du même coup limitée</i>	12
1.1.3. <i>Leurs périmètres ne coïncident pas avec ceux des EPA</i>	13
1.2. Les outils de l'État sont hérités de l'histoire et ont besoin d'être modernisés.....	14
1.2.1. <i>Les EPA sont devenus des structures où le dialogue entre l'État et les collectivités locales est asymétrique</i>	14
1.2.2. <i>L'AFTRP demeure un établissement public d'État atypique</i>	16
1.2.3. <i>Un réseau reste à construire et l'exercice de la tutelle est à revoir</i>	18
2. Un nouveau positionnement de l'État est nécessaire	20
2.1. Les grandes opérations de renouvellement urbain nécessitent un engagement commun de l'État et des collectivités locales.....	20
2.1.1. <i>La production de foncier pour le logement ne résultera que de manière limitée du lancement de nouvelles opérations d'aménagement</i>	20
2.1.2. <i>Une relance de l'aménagement public est néanmoins nécessaire dans une perspective de long terme</i>	21
2.1.3. <i>Les ZAC publiques ont un rôle déterminant dans la requalification urbaine, qui impliquent un fort investissement, y compris financier, des collectivités</i>	21
2.1.4. <i>La volonté de densification, qui se heurte aux réalités du marché et aux réticences des habitants, nécessite une forte ingénierie de projet</i>	22
2.1.5. <i>Les OIN ne peuvent être que négociées et les Pig ne constituer que l'exception</i>	22
2.1.6. <i>La gestion des risques et son partage entre opérateur et collectivité tend à évoluer</i>	23
2.2. Les acteurs de l'aménagement urbain en Île-de-France sont en pleine mutation....	25
2.2.1. <i>Les opérateurs d'État ont un rôle non négligeable</i>	25
2.2.2. <i>Les autres opérateurs publics d'Île-de-France sont très diversifiés</i>	25
2.2.3. <i>L'évolution du droit européen de la commande publique a eu un effet structurant sur l'activité des opérateurs publics</i>	26
2.2.4. <i>Le paysage des EPL, particulièrement en Île-de-France a fortement évolué pendant la période récente</i>	28

3. L'État doit concentrer son intervention opérationnelle sur les enjeux prioritaires.....	29
3.1. La légitimité est incontestable sur les enjeux économiques de niveau international tels que La Défense ou Saclay, et sur Val d'Europe où l'État a pris un engagement international à long terme,.....	29
3.2. Le cas des aéroports est plus complexe et le sort des EPA est lié au devenir de la métropole et des EPCI concernés.....	30
3.3. Ailleurs, la constitution des grands EPCI doit conduire, à terme, à leur transférer les outils (EPAMSA, Sénart, Marne-la-Vallée hors Val d'Europe).....	31
3.4. Sur le territoire de la métropole, différents scénarios d'articulation entre les aménageurs d'État et les collectivités sont possibles.....	31
3.4.1. <i>Les différents scénarios envisageables dépendent d'un dispositif institutionnel qui n'est pas encore stabilisé.....</i>	32
3.4.2. <i>Un scénario décentralisateur : la métropole choisit de s'appuyer de manière privilégiée sur les structures locales actuelles, en faisant ponctuellement appel à l'AFTRP après mise en concurrence.....</i>	33
3.4.3. <i>Un scénario porteur de contradictions difficiles à concilier dans la durée: l'AFTRP devient un opérateur d'État à vocation métropolitaine.....</i>	33
3.4.4. <i>Le scénario proposé par la mission : la métropole et l'État construisent à partir de l'AFTRP un outil commun dédié aux grandes opérations d'intérêt métropolitain.</i>	35
4. L'organisation de la transition doit préserver l'efficacité des outils.....	37
4.1. La réorganisation doit être cohérente avec le contexte institutionnel, et conduite avec soin pour répondre à des exigences de long terme.....	37
4.1.1. <i>Des incertitudes sur l'évolution du contexte institutionnel persistent.....</i>	37
4.1.2. <i>Les réorganisations peuvent à court terme générer de l'attentisme.....</i>	37
4.1.3. <i>Le bénéfice des restructurations ne peut être tiré qu'à long terme.....</i>	38
4.1.4. <i>Les solutions retenues doivent préserver les possibilités de transfert à terme.....</i>	38
4.2. Des négociations doivent être engagées avec les collectivités sur un partage équilibré des risques et de la gouvernance.....	39
4.2.1. <i>Une cartographie partagée des opérations prioritaires est à établir au préalable.....</i>	39
4.2.2. <i>Les conditions du dialogue avec les élus locaux et celles du portage «partagé» des grands projets doivent être organisées avec soin.....</i>	41
4.3. La mission formule des propositions à court terme pour accélérer la production de foncier pour le logement.....	43
4.3.1. <i>Des conventions de financement des opérations d'aménagement sont à établir.....</i>	43
4.3.2. <i>Il est possible de lever les freins à la production de foncier par les EPA.....</i>	43
4.3.3. <i>Pour rendre les OIN plus efficaces, la mission propose de leur donner une portée contractuelle.....</i>	46
4.4. Une stratégie à adapter en fonction de l'évolution des compétences de la métropole.....	47
4.4.1. <i>Un plan d'action cohérent, partagé, pragmatique et progressif doit être mis en œuvre à court terme.....</i>	48
Conclusion.....	49
Annexes.....	52

1. Lettre de mission.....	53
2. Opérations d'intérêt national et établissements publics d'aménagement en Île-de-France.....	56
3. Éléments de comparaison sur l'activité des EPA et de l'AFTRP (source : questionnaire parlementaire pour la loi de finances 2014).....	57
4. Contrats de développement territorial.....	58
5. Éléments de référence concernant les entreprises publiques locales d'Île-de-France (non exhaustif).....	59
5.1. Éléments de référence concernant les entreprises publiques locales d'Île-de-France (non exhaustif). Réseau de la SCET.....	60
6. Liste des personnes rencontrées.....	61
7. Glossaire des sigles et acronymes.....	64

Résumé

La création prochaine de la métropole du Grand Paris conduit à s'interroger sur la stratégie d'intervention de l'État dans l'aménagement francilien. Il s'agit notamment d'expertiser l'efficacité des outils et de proposer une organisation cible à terme, en ménageant les transitions nécessaires.

Le contexte dans lequel les opérateurs de l'État interviennent est en partie révolu, car le mouvement de décentralisation a fortement réduit les compétences de l'État dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, même si celui-ci s'est donné quelques outils, tels que les opérations d'intérêt national (OIN) ou les programmes d'intérêt général (Pig) pour préserver la possibilité de passer outre les volontés locales ; la gouvernance des établissements publics d'aménagement (EPA) s'est transformée pour donner aux élus locaux la majorité dans les conseils d'administration ; les EPA ont connu des développements différenciés et ne semblent plus vraiment porteurs d'une stratégie globale en réponse aux enjeux actuels de l'aménagement francilien.

Face aux prérogatives d'urbanisme essentielles détenues par les communes, l'efficacité des OIN est limitée. Leurs périmètres apparaissent de moins en moins adaptés aux enjeux réels, peu cohérents avec ceux des EPA, eux-mêmes souvent trop vastes. Le dialogue État-collectivités locales est devenu asymétrique au sein des conseils d'administration des EPA, en particulier pour ceux de deuxième génération qui doivent monter des opérations lourdes, par nature déficitaires, dans lesquelles la stratégie commune et le partage des risques financiers sont longs et délicats à finaliser.

Parmi les opérateurs de l'État, l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) est atypique, car elle joue un rôle essentiellement opérationnel là où les EPA ont une fonction plus intégrée de portage d'un grand projet urbain ou territorial. L'agence est à la fois opérateur foncier pour des terrains de l'État, aménageur en compte propre ou pour des collectivités locales et prestataire de services en études urbaines ou en ingénierie foncière ou technique. Son activité s'inscrit majoritairement dans le champ concurrentiel et son ancrage territorial étendu est le fruit d'opportunités plutôt que le résultat d'une stratégie partagée avec les collectivités. La mise en réseau et le renforcement de la mutualisation entre ces différents opérateurs sont certes souhaitables mais les économies à en attendre sont de second ordre dans les bilans d'opérations.

En revanche, l'élaboration d'une cartographie opérationnelle partagée entre l'État, la région et la métropole, déclinée du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), paraît un préalable indispensable et susceptible de servir de base à la réflexion sur la réorganisation des opérateurs et la redéfinition des périmètres. Car les grandes opérations de renouvellement urbain, qui constituent une part essentielle de l'aménagement, nécessitent un engagement commun État-collectivités débouchant sur un partage des risques financiers.

L'État doit, pour ce qui le concerne, concentrer son intervention opérationnelle sur les projets de dimension internationale (La Défense, Saclay, et Val d'Europe) transférer à terme les autres opérateurs de grande couronne (EPAMARNE, EPA Sénart, Epamsa) aux grands EPCI en préparation.

Concernant l'AFTRP, l'EPAORSA et l'EPA Plaine de France, leur sort dépendra étroitement du partage futur des compétences entre la métropole et les EPCI.

La mission envisage trois scénarios d'articulation entre l'État et le nouveau dispositif institutionnel, sur la base de la loi votée en janvier 2014, mais en tenant compte de la réécriture probable de l'article 12 qui fixe notamment les compétences respectives de la métropole et des EPCI.

Un premier scénario décentralisateur conduit à ce que la métropole choisisse de s'appuyer de manière privilégiée sur les structures locales actuelles, en faisant ponctuellement appel à l'AFTRP sur mise en concurrence.

Un second scénario, proposé par l'AFTRP elle-même, où celle-ci devient un opérateur d'État à vocation métropolitaine paraît porteur de contradictions difficiles à concilier dans la durée.

Enfin, la mission propose un troisième scénario dans lequel la métropole et l'État construisent, à partir de l'AFTRP et des EPA de petite couronne un outil commun, dédié aux grandes opérations d'intérêt métropolitain. Cet outil pourrait, sous réserve d'une adaptation législative, organiser revêtir une forme analogue aux SPL, ce qui lui permettrait d'être désigné comme opérateur par la future métropole ou par l'État.

Quel que soit le scénario retenu, il convient d'engager le processus en ménageant les transitions pour ne pas déstabiliser les dispositifs en place, dans un contexte qui reste incertain. En effet, les structures d'aménagement devront être adaptées en fonction du futur schéma régional de coopération intercommunal prévu pour février 2015, de la réécriture législative de l'article 12 de la loi du 14 janvier 2014, et du devenir des départements franciliens dont la plupart sont dotés d'outils d'aménagement importants.

Dans l'intervalle, la mission recommande d'engager des négociations avec les collectivités sur un partage équilibré des risques et de la gouvernance. Il convient, avant tout d'établir une cartographie partagée des opérations prioritaires. Il faudra également préparer avec soin le transfert proposé des EPA de grande couronne aux EPCI concernés. Les modalités du rapprochement décidé entre l'AFTRP, l'EPA Plaine de France et l'EPA-ORSA, dans un souci de rationalisation des outils, restent à définir et pourront prendre des formes plus ou moins progressives ou intégrées. Enfin, la gouvernance de l'AFTRP devra être adaptée pour laisser une part plus importante aux collectivités.

Dès à présent, des mesures sont proposées pour lever les freins à la production de foncier par les EPA. Ces blocages peuvent aussi bien concerner la gestion du foncier de l'État que la lourdeur des procédures interservices. La mise au point des conventions de financement des opérations d'aménagement des EPA, et l'intégration d'une dimension contractuelle dans les OIN sont également de nature à favoriser le bon déroulement des grandes opérations prioritaires.

Enfin, une première étape a été franchie dans le processus de réécriture de l'article 12 de la loi MAPTAM, puisqu'une délibération a été adoptée le 8 octobre : la métropole n'aurait plus vocation à se substituer aux EPCI, et ne serait plus responsable de l'élaboration d'un PLU métropolitain. Dans ces conditions, l'évolution des outils de l'État devra intégrer la future cartographie des EPCI de petite couronne et le partage des rôles entre eux et la métropole.

Liste des recommandations

1. Réaliser un audit de l'AFTRP.....18
2. Conserver le statut d'EPA d'État pour la Défense, le plateau de Saclay, et Val d'Europe qui recouvrent des enjeux ou engagements internationaux....30
3. Lier la réflexion sur le devenir des EPA Plaine de France et ORSA à l'évolution du statut de la métropole et de la carte des EPCI tout en préservant à l'État un rôle fort dans la stratégie territoriale autour des aéroports.....31
4. Préparer le transfert aux EPCI de grande couronne de l'activité des EPA de Sénart et Mantes-Seine Aval.....31
5. Engager rapidement des négociations sur la constitution d'un outil d'aménagement commun État/métropole sous forme d'une société publique à capitaux mixtes État/collectivités.....36
6. Adapter en parallèle le cadre législatif pour permettre la constitution d'une « SPL à capitaux d'État ».....36
7. Mettre en place un comité de pilotage de l'aménagement francilien, sous le contrôle de l'État et de la région, responsable du schéma directeur, en vue de bâtir une « géographie stratégique partagée » des projets.....41
8. Faire évoluer la gouvernance de l'AFTRP pour accroître le rôle des collectivités.....43
9. Établir des conventions de financement des grandes opérations d'aménagement portées par les EPA.....43
10. Instaurer une instance d'arbitrage sur la valorisation du foncier de l'État44
11. Organiser le déblocage des opérations de logements les plus importantes en procédant à un examen interservices sous l'égide du préfet de région...45
12. Accompagner les OIN d'un CDT spécifique, doté d'incitations financières (une aide aux maires bâtisseurs et une TVA à taux réduit pour l'accession sociale) conditionnées par des engagements sur la réalisation effective des programmes.....46

Introduction

La feuille de route pour le Grand Paris, présentée en Conseil des ministres le 29 janvier 2014, prévoit notamment la modernisation des opérateurs de l'État œuvrant dans le champ de l'aménagement, afin de les adapter au nouveau contexte urbain et institutionnel de l'Île-de-France. L'objectif poursuivi est d'accélérer la production de logements et de parvenir à une plus grande mutualisation des moyens.

Dans cette perspective, une réflexion est engagée entre les services déconcentrés de l'État et les établissements publics d'aménagement (EPA) pour préparer les décisions à venir.

Pour approfondir certains aspects de cette réflexion, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été chargé, par lettre du 15 mai 2014 de la ministre de l'égalité des territoires et du logement de conduire une mission d'expertise sur la stratégie d'intervention de l'État dans l'aménagement francilien.

Les rapporteurs doivent en particulier envisager les évolutions induites par la création prochaine de la métropole du Grand Paris et des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en grande couronne. Ils doivent identifier les opérations continuant à justifier d'une intervention exceptionnelle de l'État au travers des opérations d'intérêt national (OIN) ou, celles, devant au contraire relever de l'initiative métropolitaine.

En outre, il leur est demandé d'étudier l'adéquation des EPA aux enjeux d'aménagement et de proposer, le cas échéant, une évolution de leur géographie ainsi qu'une nouvelle articulation des différents niveaux de pilotage des projets, de leur gouvernance et des différentes structures chargées de leur mise en œuvre.

La méthode suivie et le calendrier

La mission a débuté mi-juin. Une première note d'étape a été rendue au mois d'août 2014 afin d'apporter les premiers éléments d'expertise en vue de la préparation du comité interministériel consacré au Grand Paris en octobre.

La mission s'est appuyée sur les travaux et la documentation de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), du contrôle général économique et financier (CGFI) et des chambres régionales des comptes et de la Cour des comptes et a procédé à de nombreuses auditions (voir liste en annexe). Elle s'est abstenue de rencontrer les élus, afin de ne pas interférer avec les discussions, en cours et futures, entre les représentants de l'État et les élus, en particulier au sein de la mission de préfiguration du Grand Paris. Le présent rapport est ainsi destiné à éclairer les enjeux pour l'État de différents scénarios, notamment en vue des discussions à engager au sein de la mission de préfiguration de la métropole.

L'horizon du rapport final de la mission fixé à l'automne 2014 est cohérent avec le calendrier d'élaboration des feuilles de route des EPA qui doivent être finalisées à la fin de l'année en lien avec la préparation des contrats de projets État-région (CPER) et des plans stratégiques d'orientation qui inscrivent les actions des EPA dans une trajectoire à moyen terme.

Le contexte : la mission se déroule pendant une phase clé de l'aménagement francilien

Les évolutions importantes du cadre institutionnel de l'Île-de-France engagées depuis quatre ans ont un impact direct sur les problématiques d'aménagement :

- il a été décidé de construire un nouveau réseau de transport en commun, le Grand Paris Express, dont la réalisation a été confiée par la loi du 3 juin 2010 à la Société du Grand Paris (SGP). Par son ampleur, ce projet (2017-2030) comporte une forte dimension de valorisation foncière autour des gares existantes et des nouvelles gares en vue, notamment, de la réalisation de programmes de logements;

- le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), adopté en 2013 constitue un nouveau document de planification stratégique de long terme qui fixe à 70.000 le nombre de logements à construire annuellement d'ici 2030;

- la loi de 2010 a créé spécifiquement pour l'Île-de-France les contrats de développement territoriaux (CDT), outils de planification contractuelle, qui, à travers un volet foncier détaillé, identifient les potentiels de construction et de programmation des territoires qu'ils couvrent, souvent à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI;

- la loi du 28 janvier 2014 a créé la métropole du Grand Paris (MGP), qui regroupera Paris et les trois départements de la petite couronne. Elle a également décidé du principe de l'intégration des autres communes de l'Île-de-France dans des intercommunalités d'au moins 200.000 habitants. Les modalités d'organisation opérationnelle font l'objet d'une préparation active qui devrait donner lieu à une mise en oeuvre au 1^{er} janvier 2016. Toutefois, la répartition des compétences entre la métropole et les EPCI n'est pas encore définitivement arrêtée puisque l'article 12 de la loi devrait faire l'objet d'une réécriture législative dans les prochaines semaines. La question des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement constitue l'un des points sensibles de la réflexion en cours. Par ailleurs, la loi fixe à la métropole l'obligation de «proposer à l'État et aux collectivités territoriales un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant sur son ressort territorial.»

Le contenu : expertiser l'efficacité des outils d'intervention de l'État et proposer une organisation cible à long terme, en ménageant les transitions nécessaires

Les problématiques d'action et de mobilisation foncières sont indissociables des objectifs portés par ces différentes évolutions institutionnelles ainsi que par les engagements volontaristes de plus court terme tels que le Plan de mobilisation pour le logement en Île-de-France décidé par le Premier ministre pour relancer rapidement et massivement la construction de logements.

Au regard de ces objectifs ambitieux, il est nécessaire de desserrer les freins à la production de terrains constructibles, dont une part minoritaire est assurée par les aménageurs publics. La question de l'efficacité et de la pertinence des outils juridiques (OIN) et des opérateurs (les EPA et l'Agence foncière et technique de la région parisienne AFTRP) est posée. Les prérogatives des OIN ne peuvent s'exercer que dans le cadre d'un partage avec les collectivités locales, qui restent maîtres des documents d'urbanisme. Le périmètre et les modes d'actions des aménageurs d'État, avant tout fruits de l'histoire, doivent être réexaminés pour mieux répondre aux enjeux actuels: le modèle économique des opérations d'extension urbaine, notamment, est mal adapté à l'aménagement en tissu urbain existant qui nécessite de fortes restructurations foncières et immobilières.

Le devenir des outils de l'État ou celui des instruments juridiques à sa disposition doit être envisagé en fonction des évolutions qui, dans leur environnement institutionnel ou opérationnel, pèsent sur leur action ou leur mise en œuvre.

La pertinence des dispositifs actuels dépend de leur adéquation au nouveau partage des compétences avec les collectivités locales, dont les responsabilités en matière d'aménagement n'ont cessé de croître. De même, les objectifs fixés aux EPA ont évolué et modifié les conditions d'équilibre financier de leurs opérations, sans que le modèle économique de référence ne change fondamentalement.

La recherche d'une nouvelle organisation cible ne peut pas être détachée de la logique d'avancement de la décentralisation que représente la création de la MGP : quelles que soient les orientations retenues, il est souhaitable qu'elles s'inscrivent dans le calendrier des réformes institutionnelles en cours. La question du regroupement éventuel, partiel ou total, des opérateurs de l'État, doit être abordée dans cette perspective. La mission examine différents scénarios et propose de privilégier les options les plus compatibles avec les évolutions de la métropole. En toute hypothèse, la phase de transition inévitable doit être abordée avec la préoccupation de préserver l'efficacité des outils, cela d'autant plus que les objectifs de production de logement à court terme nécessitent une mobilisation forte de tous les acteurs.

Enfin, la mission s'est déroulée alors même que se poursuivaient les discussions relatives à la réécriture de l'article 12 de la loi du 27 janvier 2014. Une redéfinition du partage des compétences est susceptible d'avoir des conséquences notables sur la conduite des opérations d'aménagement, que la mission s'est efforcée d'esquisser.

1. Les modes d'intervention de l'État sont issus d'un contexte en partie révolu et ses outils doivent être modernisés

Pour expliciter le contexte d'une redéfinition du rôle de l'État dans l'aménagement de la région capitale, il est sans doute utile de faire un rapide retour en arrière.

Les grands ensembles de l'après guerre étaient réalisés pour l'essentiel par les sociétés d'économie mixte locales, dont le développement s'était accéléré en lien avec la création des zones à urbaniser en priorité (ZUP) en 1958. Dès 1958, toutefois, la formule d'établissement public relevant de l'État fut utilisée, tout d'abord pour l'aménagement du rond point de la Défense¹.

Une nouvelle phase s'ouvre alors avec la politique menée sous l'égide de Paul Delouvrier, sa traduction la plus emblématique étant la politique de création de villes nouvelles destinées à organiser un développement équilibré de la région parisienne. Cette implication de l'État s'est traduite par la création d'établissements publics, dont il avait le contrôle, dans une vision régionale et non locale de l'aménagement avec, tout d'abord, l'AFTRP en 1962, à l'origine à vocation essentiellement foncière. A partir de 1969, les villes nouvelles et leurs établissements publics d'aménagement (EPAVN) étaient créés pour mettre en œuvre les études développées au sein de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP²).

On comprend ainsi que l'État a su se doter au fil du temps des outils, dont il avait besoin. Il disposait par ailleurs des leviers d'action essentiels: financement des infrastructures de transport, droit de l'urbanisme, financement des équipements scolaires.

Toutefois, les lois de décentralisation ont fortement réduit les compétences de l'État et son cadre d'intervention a été adapté à ce nouveau contexte : pour préserver la possibilité de réaliser des équipements d'intérêt général en passant outre les volontés locales, la loi de 1983 a prévu l'existence des programmes d'intérêt général (Pig) et des opérations d'intérêt national (OIN). Les instances de gouvernance des EPA accordent désormais une place majoritaire aux élus locaux, devenus responsables de l'élaboration des documents d'urbanisme comme du financement des équipements de superstructure et qui revendiquent la maîtrise de leur projet urbain. Le rythme de développement urbain dans leur périmètre, s'il est sensiblement supérieur à la moyenne, s'est notablement ralenti. Au début des années 2000, l'État a engagé le retour au droit commun de trois villes nouvelles d'Île-de-France : Cergy, Saint-Quentin-en-Yvelines et Évry. Concernant Marne-la-Vallée, il avait été envisagé de ne conserver qu'EPAFRANCE et de supprimer EPAMARNE, mais compte-tenu des opérations de renouvellement urbain en cours et de la Cité Descartes, les deux structures ont été maintenues.

Parallèlement, trois EPA ont été créés dans le souci d'accélérer la construction de logements dans des sites déjà urbanisés (Seine-amont, Seine-aval, Plaine de France dans un rôle d'ensemblier) ou pour organiser l'accueil d'un vaste pôle d'enseignement et de recherche (plateau de Saclay), et des établissements publics fonciers ont été créés.

¹décret du 9 décembre 1958.

²Généalogie d'un mythe: les EPA de villes nouvelles in espaces et société, 2005/1, Loïc Vadelorge

L'ensemble des établissements publics d'aménagement ont ainsi, au fil des opportunités, connu des développements différenciés et n'apparaissent plus porteurs d'une stratégie cohérente en réponse aux enjeux actuels de l'aménagement en Île-de-France.

Les transformations qui imposent à l'État de revisiter sa stratégie d'intervention en matière d'aménagement peuvent se résumer autour de sept idées force :

- par leurs compétences propres, les collectivités territoriales ont la maîtrise des processus d'aménagement, et ce d'autant plus que le contexte de la réforme territoriale entreprise avec l'émergence de la métropole et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) puissants en seconde couronne va renforcer ce poids ;
- les outils juridiques disponibles sont, en réalité, soit peu utilisés (Pig ou déclaration d'utilité publique - DUP), soit peu contraignants (OIN). La permanence des contextes et les compétences propres des élus locaux excluent en effet bien souvent tout recours à la coercition ;
- les EPA sont des structures d'État aux périmètres territoriaux souvent trop larges, où, contrairement à l'idée affichée, rien n'est imposé, tout est négocié avec les élus locaux selon des méthodes partenariales qu'il convient de préserver;
- l'AFTRP est un établissement au statut *sui generis* qui tient une place à part dans ce paysage, par sa taille, la multiplicité de ses missions et son implantation régionale. Son modèle économique et ses modes d'action sont susceptibles d'évoluer fortement et méritent une attention particulière au regard des évolutions institutionnelles en cours ;
- le pilotage, l'organisation et la mise en réseau de cet ensemble d'établissements méritent d'être améliorés ;
- la définition d'une stratégie territoriale en termes d'aménagement et d'intervention foncière du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) constitue un préalable à la réflexion sur les outils d'aménagement, qui doivent assurer la mise en œuvre de projets définis conjointement entre l'État et les collectivités. Or, cette stratégie et sa déclinaison opérationnelle restent encore à construire de façon partagée entre l'État et avec les collectivités locales ;
- Enfin, l'EPIFIF tient un rôle croissant dans l'aménagement francilien. Il bénéficie de ressources propres importantes, il s'engage sur la constitution de réserves foncières à long terme et opère des choix stratégiques d'investissement, directement et grâce à l'effet levier de ses filiales. La fusion des EPF va lui donner un poids financier et opérationnel renforcé. Sans être lui-même aménageur direct, il devient, de fait, un acteur stratégique de l'aménagement francilien.

1.1. Le modèle actuel d'intervention de l'État doit être adapté à la nouvelle répartition des compétences

1.1.1. Les communes détiennent des prérogatives essentielles d'urbanisme

Les politiques publiques d'urbanisme et de l'habitat sont exercées à plusieurs niveaux et leur cohérence n'est pas toujours assurée. L'État est ainsi garant du droit au logement, les EPCI élaborent les schéma de cohérence territoriale (SCoT) et les programmes locaux de l'Habitat (PLH), les communes fixent les règles d'urbanisme à travers les plans locaux d'urbanisme (PLU). La loi du 24 mars 2014 a tenté de remédier à ce phénomène d'émiettement en posant le principe d'un transfert de la compétence d'urbanisme aux EPCI. Mais, ce transfert n'est pas de droit, ce qui rend difficile la mise en œuvre d'un aménagement cohérent des territoires dans une région où la notion même de frontières communales n'a plus guère de sens au regard de la vie des Franciliens.

Même si l'acte d'aménagement constitue un préalable à la construction de logements, il n'en reste pas moins vrai que la présence de la puissance publique, notamment celle des communes et des intercommunalités, dans la mise en œuvre des procédures d'urbanisme opérationnel (les zones d'aménagement concerté en particulier) diminue constamment depuis plus de 15 ans en France. Les opérations à mener en renouvellement urbain sont en effet longues et difficiles à maîtriser sur le plan financier. De fait, l'urbanisation se développe actuellement bien plus au fil d'opérations individuelles que selon des processus coordonnés. Les opérations en tissu existant se heurtent également aux réticences locales et nécessitent d'autant plus une bonne concertation avec les habitants et les élus.

Dans ce contexte, l'action de l'État, qui vise la cohérence des politiques du logement et de l'urbanisme, est confrontée à la pratique très hétérogène des collectivités locales. La création de la métropole du Grand Paris et des EPCI voisins d'une taille conséquente avec un minimum de 200 000 habitants a pour but de changer cette donne et d'atténuer ces difficultés, dans la mesure où la loi confie à une même autorité les compétences en matière d'aménagement, d'habitat et d'urbanisme. Toutefois, l'évolution actuelle des débats sur une éventuelle réécriture de ces dispositions laisse planer une incertitude sur l'organisation des compétences qui sera finalement retenue.

1.1.2. L'efficacité des OIN est du même coup limitée

Le transfert aux collectivités territoriales de la plupart des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement ne prive pas l'État de ses capacités d'intervention et d'implication dans le développement des sites à enjeux nationaux, à travers notamment les OIN. La loi prévoit l'existence de celles-ci sans en donner de définition mais en y attachant des prérogatives qui sont principalement de deux ordres :

- l'État est seul compétent pour créer des ZAC situées dans le périmètre de l'OIN, qu'elles relèvent de l'initiative de l'EPA ou de celle des collectivités (article L311-1 du code de l'urbanisme),

- l'État est seul compétent pour délivrer les autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols (article L. 421-2-1 du CU) : permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir, ou pour statuer sur les déclarations préalables, y compris lorsque les communes concernées sont dotées d'un PLU.

En revanche, la création d'une OIN est sans effet direct sur la compétence des communes ou de leurs groupements en matière d'élaboration des documents d'urbanisme. Mais, ces documents doivent prendre en compte l'OIN : les SCoT, les PLU, les POS, les cartes communales situés dans le périmètre d'une OIN ne sauraient en contrarier la réalisation.

Si donc l'État n'est pas maître de la définition du projet d'aménagement et de développement des territoires concernés, il peut influencer sur son contenu et veiller à ce que les règles adoptées dans les documents de planification permettent la réalisation des opérations nécessaires à la mise en œuvre des orientations qu'il a retenues dans le périmètre d'une OIN.

En tant que de besoin, l'État peut, dans le cas où la réalisation d'une opération nécessite la modification ou la révision du PLU, la qualifier de projet d'intérêt général (Pig), notifier celui-ci à la commune ou à l'EPCI compétent en lui demandant de procéder à la modification ou à la révision. A défaut, l'État peut se substituer et procéder lui-même à la modification ou à la révision.

Seules les procédures du Pig et de la DUP permettent, une fois celles-ci approuvées, de s'opposer aux PLU. La situation était différente avant l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. En effet, le plan d'aménagement de zone (PAZ), inscrit dans la ZAC, était opposable aux plans d'occupation des sols de l'époque. La règle d'urbanisme était ainsi votée en conseil d'administration (où l'État était encore majoritaire jusqu'au début des années 90). Le statut d'OIN, où l'État disposait du pouvoir de délivrer les permis, pouvait suffire à garantir le bon déroulement des projets. La suppression du caractère opposable du PAZ pénalise les EPA et les conduit à réduire considérablement leur capacité d'action face aux communes.

Pour autant, les directeurs généraux d'EPA auditionnés n'estiment, en règle générale, ni utile ni souhaitable une refonte, même très partielle, des outils juridiques visant à en accroître la portée pour contraindre des élus locaux peu soucieux de développer le logement sur leurs territoires. Les prérogatives actuelles offertes par les moyens d'actions à leur disposition suffisent pour promouvoir les opérations d'aménagement qui sont de leur responsabilité dans un esprit de coopération avec les collectivités locales.

1.1.3. Leurs périmètres ne coïncident pas avec ceux des EPA

Enfin la mission souhaite mettre en exergue la question de la cohérence entre les périmètres des OIN et ceux des EPA (cf. carte en annexe 2). En effet, on peut distinguer trois configurations :

- l'EPA sans OIN, ce qui est le cas de Plaine de France dans sa totalité,
- les EPA qui sont au contraire en cohérence totale avec le périmètre OIN (Epadesa, EPA Sénart et EPAFRANCE),

- ceux pour lesquels les OIN ne couvrent pas la totalité des périmètres d'EPA, soit par grands territoires (EPAORSA), soit de façon bien plus clairsemée du type «peau de léopard»(établissement public Paris-Saclay -EPPS- et établissement public du Mantois Seine-aval -EPAMSA-).

Cette typologie confirme que la présence d'une OIN n'est sans doute pas à elle seule un facteur de facilitation des objectifs d'aménagement et de construction de logements.

En revanche, elle renvoie à la question de la cohérence entre périmètres d'une OIN et d'un EPA. En première approche, les deux peuvent être déconnectés, traduisant notamment le fait que les territoires de projet ont bien souvent une influence qui dépasse le strict cadre de leur périmètre physique d'implantation. Cependant, dans le cas de territoires d'OIN morcelés, la multiplication généralement non hiérarchisée des projets peut s'avérer inefficace au final par effet de dispersion des moyens de l'EPA.

En définitive, cet ensemble hérité de l'histoire démontre notamment que les dernières créations et extensions résultent bien plus de négociations menées avec les collectivités territoriales que d'une stratégie régionale globale et rationnelle. Ce processus n'est pas choquant en soi, puisqu'il s'inscrit dans l'esprit de la décentralisation, mais il conduit à relativiser le poids de l'État dans la gestion des grands projets et sa capacité à « imposer » d'en haut des objectifs nationaux.

Dans le même ordre d'idées, le bon déroulement des opérations d'achèvement d'une OIN et de disparition d'un EPA suppose que les collectivités locales, qui reprennent en totalité ou en partie les projets issus de l'établissement public, soient bien structurées et dotées de compétences techniques fortes. Cela nécessite de préparer ces liquidations très en amont.

1.2. Les outils de l'État sont hérités de l'histoire et ont besoin d'être modernisés

1.2.1. Les EPA sont devenus des structures où le dialogue entre l'État et les collectivités locales est asymétrique

1.2.1.1. Deux types d'EPA coexistent en Île-de-France

Les EPA de la région Île-de-France sont confrontés à deux types de situation très différents selon leur époque de création:

- il y a, d'une part, la situation des EPA historiques, issus de la première génération des villes nouvelles. Ils ont bénéficié à l'origine de multiples soutiens de l'État, financiers ou non : infrastructures de transport, implantations universitaires etc. Leur antériorité leur permet de disposer de stocks fonciers et de capacités de péréquation sur les opérations arrivées à maturité qui permettent de préfinancer les nouvelles opérations; l'Epadesa peut faire figure d'exception à ce schéma puisque l'extension de son périmètre lui a permis d'élargir son rayon d'action, tout en restant dans le voisinage de son territoire initial. Ces marges de manœuvre financières donnent à ces EPA les moyens de négocier avec les élus, avec lesquels ils poursuivent un dialogue permanent, des contreparties à l'urbanisation;

- il existe, d'autre part, une deuxième génération d'EPA créés depuis la fin des années 90, qui s'inscrivent dans une logique de renouvellement urbain. Ils doivent à la fois s'imposer dans le paysage local comme concepteurs de projets et engager des opérations par nature lourdement déficitaires, alors qu'ils ne disposent pas des mêmes marges de péréquation. Leurs opérations sont lourdes à monter, l'adhésion des collectivités autour d'une stratégie commune selon les territoires est longue et délicate à construire ; en cela, ces EPA, au moins dans leur phase initiale, s'apparentent plus à des agences d'urbanisme intervenant sur des territoires, dont le niveau de structuration et de professionnalisation est hétérogène ; une fois ce cap dépassé, survient la difficulté du partage des coûts parfois exorbitants et des risques inhérents aux opérations elles-mêmes, entre l'État et les collectivités territoriales. Ces EPA sont souvent sous-dotés en capital, l'État préférant, soit leur donner en apanage du foncier lui appartenant localement, soit leur apporter de la trésorerie par le biais d'avances remboursables consenties par l'AFTRP. Ils sont alors confrontés à des situations de quasi-blocage pour passer à une phase opérationnelle de leur action.

1.2.1.2. La mutualisation est nécessaire, tout comme le partage des risques avec les collectivités

L'adossement des coûts et des risques entre les différents établissements publics existants a été pratiqué dans le passé, mais il suppose de recourir à la loi dès lors qu'il s'agit d'entités juridiquement et financièrement distinctes. Il semble pourtant nécessaire d'inventer des dispositifs financiers sécurisés permettant aux EPA les plus récents de pouvoir poursuivre leurs activités. Il est bon de rappeler que tout bilan de ZAC est étroitement lié aux choix initiaux de portage des dépenses d'infrastructures et d'équipements publics qui sont faits entre la collectivité initiatrice de l'opération et son aménageur. Cette règle vaut également pour les EPA alors même que bon nombre d'élus locaux voient la présence de l'État comme un gage d'économies pour leur propre collectivité.

La dernière observation pénalise bien plus les EPA de seconde génération, peu ou prou confrontés à une réelle difficulté pour avancer dans une phase plus opérationnelle. Dans ces conditions, comment s'étonner que les dynamiques d'entreprise propres à chacun prennent le pas sur des logiques de déploiement de véritables projets d'État ? Cette tendance est malheureusement renforcée par la carte des périmètres qui, pour certains d'entre eux (EPAMSA, Plaine de France, Marne-la-Vallée, EPPS), démontre une grande difficulté à assurer une cohérence d'ensemble entre des territoires très divers.

Les EPA ont pourtant prouvé que leur action s'insère dans les contextes locaux avec le souci d'une négociation permanente pour atteindre les objectifs fixés. Mais encore faut-il que ceux-ci s'appuient sur une délimitation précise des opérations à réaliser ainsi que sur des modalités explicites de financement. A défaut, le caractère asymétrique des relations entre les EPA et les collectivités locales s'aggrave. Et ce d'autant plus qu'au sein des instances de gouvernance la place des élus locaux est prépondérante.

Il peut apparaître par ailleurs paradoxal d'observer que les élus locaux, majoritaires au sein des conseils d'administration, ne se considèrent pas réellement tenus de mettre en application certains objectifs assignés aux établissements tels que la création de logements. A l'heure actuelle, le mode dominant de fonctionnement de ces établissements est celui de la négociation sur tous les projets. Cela découle naturellement du poids

croissant qui a été donné aux élus locaux dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement par les lois de décentralisation comme rappelé en introduction.

Ce n'est donc pas tant l'outil établissement public d'aménagement qui est en cause, que les conditions de son insertion dans les territoires comme élément extérieur. C'est sans doute à l'État qu'il revient de négocier ces modalités afin d'éviter de laisser les acteurs en présence (EPA et collectivités) les inventer au fil de l'eau. L'ordonnance 2011-1068 du 8 septembre 2011, qui institue un projet stratégique opérationnel, s'inscrit dans cette perspective. Pour les opérations les plus importantes, les modalités de partage des risques entre les différentes parties prenantes mériteraient d'être explicitées.

1.2.2. L'AFTRP demeure un établissement public d'État atypique

1.2.2.1. Une activité dominante de prestataire de services pour les collectivités

Créée en 1962, dans le contexte de prise en main par l'État de l'aménagement francilien, l'AFTRP, établissement public de l'État au statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) *sui generis* a joué un rôle essentiel dans la politique des villes nouvelles, en assurant l'acquisition et la gestion des réserves foncières des EPA, qui bénéficient, de fait, d'une rente foncière conséquente. Elle a vu son activité fortement évoluer dans les dix dernières années :

- son rôle historique d'opérateur foncier pour l'État, sans être négligeable actuellement, a régressé, l'établissement ne gérant plus qu'environ 5000 hectares de foncier; cela tient à la montée en puissance des établissements publics fonciers (EPF) et à la diminution des fonciers résiduels des EPA qui ont été supprimés (Cergy, Evry et Saint-Quentin-en-Yvelines),

- son activité d'aménageur a en revanche fortement crû, en partie d'ailleurs à cause de son rôle dans la liquidation des EPA de villes nouvelles. L'AFTRP a ainsi été conduite à valoriser les patrimoines fonciers ainsi récupérés. Toutefois, elle n'intervient que dans la phase technique de l'aménagement et n'a guère la faculté d'infléchir le contenu des projets, à la différence des EPA qui sont beaucoup plus présents en amont,

- enfin, plus récemment, l'État a impliqué l'AFTRP dans des opérations complexes de rénovation urbaines afin de pallier les carences des opérateurs locaux; l'exemple emblématique de ce nouveau type d'intervention à la demande de l'État est celui de l'opération relative aux copropriétés de Clichy-Montfermeil.

Aujourd'hui, l'AFTRP exerce, sur l'ensemble de la région Île-de-France, trois métiers différents :

- celui d'opérateur foncier pour des terrains appartenant à l'État,

- celui d'aménageur intervenant, soit en compte propre sur des fonciers lui appartenant (comme pour les extensions de zones d'activités telles celle de Paris-Nord II, au sud de l'aéroport de Roissy), soit à la demande de collectivités,

- celui de prestataire de services dans des domaines aussi divers que les études urbaines, l'ingénierie foncière ou technique pour des projets publics.

Deux remarques s'imposent à cet énoncé :

- l'activité de l'agence s'inscrit largement dans le domaine concurrentiel, en réponse à des appels publics à la concurrence pour mener, sur le plan technique, des opérations lancées à l'initiative de collectivités depuis les évolutions législatives de 2005 en la matière,
- son rôle d'aménageur est nettement différent de celui des EPA, dans la mesure où l'agence joue essentiellement un rôle opérationnel alors que ceux-ci ont une fonction bien plus intégrée, allant de la stratégie de territoire à l'urbanisme opérationnel et au développement économique.

1.2.2.2. Une gouvernance spécifique

La gouvernance de l'AFTRP est particulière. En effet, contrairement aux autres établissements publics d'aménagement, son conseil d'administration comprend une majorité de membres issus de l'État, le directeur général cumulant cette fonction avec celle de président qui dans les EPA est un élu. Les élus locaux, qui y siègent, sont en outre désignés à la fois par le conseil régional, les conseils généraux et des EPCI. Cette répartition des sièges traduit une vocation territoriale généraliste de l'agence, au contraire des EPA dont le conseil reflète un ancrage territorial fort, en lien avec leur rôle de concepteurs de projets urbains. C'est pourquoi l'agence bénéficie d'une réelle autonomie dans le choix de sa stratégie et de ses activités.

1.2.2.3. Un périmètre d'intervention étendu

L'activité d'aménageur de l'agence est principalement localisée en grande couronne.

Son ancrage territorial est plus le fruit d'opportunités d'interventions ponctuelles que la conséquence d'une action globale d'aménagement reposant sur une stratégie partagée avec les collectivités.

1.2.2.4. Un projet stratégique ambitieux

La situation financière de l'AFTRP est satisfaisante, mais son modèle économique comporte des fragilités. Elle est exposée à une concurrence qui s'accroît, dans un contexte de l'aménagement francilien en pleine évolution. Dans le souci d'anticiper sur les conséquences de l'évolution de l'organisation des collectivités territoriales, son président a proposé un vaste plan de redéploiement de l'action des EPA et de son propre établissement.

La restructuration envisagée vise à accélérer la construction de logements, face aux importants besoins de la région. Plusieurs scénarios ont été évoqués. L'hypothèse d'une intégration complète de quatre EPA a été évoquée, ainsi que la création d'une OIN multi-sites autour des gares du Grand Paris express. Cette procédure permettrait de confier à l'État la capacité d'initiative des ZAC et la désignation, le cas échéant de l'aménageur.

Au-delà de ces transformations institutionnelles, le caractère d'outil de l'État dans le secteur concurrentiel implique de repenser son rôle. A cet égard, il apparaît nécessaire

d'inscrire l'audit de l'agence au programme de travail du CGEDD. Cet audit compléterait celui relatif à la période 2005-2010, publié en 2012 par la Chambre régionale des comptes et approfondirait l'analyse des métiers exercés par l'agence, la répartition de son chiffre d'affaires, l'importance, la localisation et surtout la valeur des terrains de l'État qui sont en gestion et son efficacité en tant qu'aménageur. Alors que chaque EPA fait actuellement l'objet d'un audit régulier, il est paradoxal que l'AFTRP, qui occupe une place de premier plan, ne fasse pas l'objet d'un examen analogue, permettant de donner, dans le contexte actuel, une vision approfondie de l'action de l'Agence dans l'aménagement francilien.

1. Réaliser un audit de l'AFTRP

1.2.3. Un réseau reste à construire et l'exercice de la tutelle est à revoir

Si les EPA et l'AFTRP relèvent tous d'une même tutelle et d'un même régime de contrôle, ils se différencient nettement entre eux, au point d'être parfois concurrents en réponse aux consultations des collectivités, ou dans le recrutement des cadres. Ils rencontrent des problématiques analogues, mais ils fonctionnent de manière relativement cloisonnée. Il faut dire que la mise en commun des compétences ne va pas de soi. D'une part, ils forment un ensemble hétérogène³ en matière de territoires et d'enjeux, de taille, de métiers et de situations financières. D'autre part, l'animation et la tutelle de l'ensemble sont un exercice difficile en l'absence de projet territorial bien défini.

1.2.3.1. La mutualisation des moyens entre aménageurs d'État mérite d'être améliorée mais ses résultats ne peuvent être que limités

La masse critique des équipes des EPA est régulièrement dénoncée comme insuffisante. Les statuts des personnels sont loin d'être homogènes, et l'ancienneté des établissements va de pair avec une mobilité relativement faible des personnels. S'agissant des compétences propres à chacun des établissements existants, la mission n'a pas pu évaluer la consistance ou l'adaptation aux spécificités de leurs territoires.

La mutualisation apparaît comme une voie à explorer, aussi bien pour générer des économies en matière de gestion des moyens généraux que pour favoriser les échanges d'expertise.

La mission souhaite néanmoins appeler l'attention sur la relative faiblesse des gains économiques à en tirer. En effet, le poids des charges de personnel représente de l'ordre de 10 à 15 % du bilan des opérations et ne joue que faiblement sur le niveau de marge. D'autres paramètres sont beaucoup plus déterminants : la maîtrise du risque foncier, les aléas de chantier, la prise en charge par la collectivité d'équipements structurants, hors bilan de l'opération ou sa contribution financière directe à l'opération.

En outre, les mutualisations exigent toujours de bien définir les missions rentrant dans le cadre ainsi créé tout comme les procédures à mettre en place pour faire fonctionner l'ensemble. Cela implique donc de travailler en préalable à la formalisation d'un réel réseau d'échanges de compétences et de pratiques, qui, dans la situation actuelle, semble encore largement à construire entre les EPA et l'AFTRP.

³ cf. annexe 4 sur les principales caractéristiques des établissements publics.

La notion de taille critique des établissements est elle-même à relativiser au regard de la grande variété des modes de fonctionnement des aménageurs. Par exemple, certaines grandes opérations sont conduites par des sociétés d'économie mixte (Sem) ou des sociétés publiques locales (SPL) pourvues d'équipes d'une dizaine ou d'une quinzaine de personnes (s'appuyant sur des réseaux de compétences externes). En tout état de cause, c'est plus le chiffre d'affaires que les effectifs de l'établissement qui est le critère pertinent pour justifier une structure autonome. Les comparaisons entre opérateurs dont le champ d'activité est différent sont toutefois délicates. En effet les Sem, et plus encore les SPL, fonctionnent en relation étroite avec leurs collectivités de référence, ce qui diffère notablement de la situation des EPA qui intègrent des fonctions de conception et de promotion économique.

Il est vrai que la complexité des projets nécessite des compétences poussées, dans des domaines tels que la conception urbaine, les procédures foncières ou le droit. Pour répondre à ce besoin d'expertise, les aménageurs, quel que soit leur statut, font couramment appel à la sous-traitance. Le vrai sujet est plus celui de la capacité à piloter les études et travaux externes que celui de réunir au sein de la structure l'ensemble des compétences. *A contrario*, le risque de bureaucratie inhérent à des structures lourdes a été souligné par plusieurs interlocuteurs de la mission.

Toutes ces raisons conduisent la mission à considérer que, sans nier l'intérêt de mettre en place des mutualisations entre les EPA et sans doute l'AFTRP, il s'agit là d'une problématique secondaire par rapport à celle du dispositif opérationnel pertinent que l'État souhaite conserver en Île-de-France.

1.2.3.2. Les conditions d'exercice de la tutelle de l'État méritent d'être revues

Tous les EPA, mais particulièrement ceux de seconde génération, se heurtent également à la difficulté d'une tutelle de l'État qui doit savoir dépasser deux écueils. Le premier est un certain pointillisme qui a pour conséquence de ne pas aboutir à une réelle stratégie affirmée par l'État et adaptée aux territoires concernés. Le second est une insuffisance de vision prospective et stratégique dans le pilotage de ces établissements.

La disparition du secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme a également changé les conditions d'exercice de la tutelle sur les EPA, et les a privés du soutien qu'il leur apportait sous de multiples formes: appui vis-à-vis des différentes administrations, régime d'aides financières aux EPA et à certaines collectivités.

En tout état de cause, la réflexion sur l'exercice de la tutelle doit être précédée de la redéfinition de la stratégie globale retenue, d'une part en matière de projet territorial d'ensemble, dans lequel s'inscrit l'action des opérateurs, et d'autre part en fonction de leur devenir individuel à terme.

2. Un nouveau positionnement de l'État est nécessaire

2.1. Les grandes opérations de renouvellement urbain nécessitent un engagement commun de l'État et des collectivités locales

2.1.1. La production de foncier pour le logement ne résultera que de manière limitée du lancement de nouvelles opérations d'aménagement

Une part importante des projets de construction de logements se réalise en dehors des ZAC, qu'il s'agisse d'autres procédures⁴ telles que le lotissement, ou le permis d'aménager, ou du secteur diffus (opérations ponctuelles de plus ou moins grande ampleur conduites par un promoteur public ou privé, ou encore construction de maisons individuelles par des particuliers sur des parcelles isolées).

En effet, selon les études conduites par l'observatoire régional du foncier (ORF), en 2011, seulement 21 %⁵ des autorisations de construire des logements ordinaires était réalisé en ZAC, et en 2009, ce taux était de 16 %. Ces chiffres sont toutefois à manier avec prudence, les réponses aux enquêtes étant de qualité variable. Les EPA génèrent environ la moitié des cessions de terrains destinés au logement en ZAC.

A court terme, la production issue des ZAC proviendra avant tout de l'accélération des opérations en cours plutôt que du lancement d'opérations nouvelles. En effet, l'aménagement ne produit d'effets que dans le temps : en particulier, les grandes opérations, qui focalisent l'attention, ont souvent une durée de maturation de cinq à dix ans et un déroulement opérationnel d'une décennie (par exemple, terrains de Renault à Boulogne, les opérations parisiennes, Euralille, Île de Nantes, etc.).

Selon l'ORF, il reste à réaliser, dans des ZAC approuvées, 46 000 logements en petite couronne et 71 000 en grande couronne (soit un total de 117.000 logements), à des degrés de faisabilité divers. L'analyse de la programmation des ZAC en cours de l'AFTRP et des EPA de la région Île-de-France fait apparaître un stock de 77 000 logements à réaliser. La part des aménageurs d'État serait donc de l'ordre des deux tiers, ce qui est cohérent avec leur horizon d'intervention à plus long terme que celui des autres aménageurs, privés notamment.

Toutefois, notamment dans les ZAC les plus anciennes, une part seulement de ces opérations est réellement susceptible de se concrétiser à court ou moyen terme. De multiples blocages ont été signalés à la mission, dont une partie a des causes internes à l'administration. Ces blocages mériteraient une attention particulière afin de libérer le potentiel correspondant.

Il découle de ce qui précède que pour relancer la production de logement, deux actions prioritaires doivent être conduites :

- mobiliser l'ensemble des filières, l'aménagement devant rester minoritaire,

⁴ C'est notamment le cas pour l'Epadesa, qui n'a recours à la procédure de ZAC que de manière exceptionnelle.

⁵

- exploiter au mieux le gisement des opérations en cours et lever les blocages de tous ordres à leur commercialisation,

2.1.2. Une relance de l'aménagement public est néanmoins nécessaire dans une perspective de long terme.

La réflexion sur les structures d'aménagement doit s'inscrire dans la dynamique des nouveaux projets, qui va être renforcée par la réalisation du réseau du Grand Paris Express d'une part et par l'intervention de l'établissement public foncier d'Île de France (EPFIF) d'autre part.

La fusion des différents EPF de la région vise à atteindre un objectif à terme ambitieux de 12.000 logements annuels réalisés à partir du foncier acquis par l'établissement, et dans des conditions de coût foncier maîtrisé. Cette accélération, pour indispensable qu'elle soit, ne produira guère d'effets concrets sur le marché du logement avant 5 à 7 ans, si l'on tient compte des délais de commercialisation et de construction.

La production de logements grâce au lancement de nouvelles opérations contribuera au saut nécessaire pour atteindre les objectifs du SDRIF (70.000 logements annuels, soit un quasi doublement) mais de manière différée, en articulation avec l'action de l'EPFIF.

Entre 20 et 40 ZAC (toutes catégories confondues, y compris les ZAC d'activité) ont été créées chaque année de 2000 à 2010 à l'issue d'études urbaines plus ou moins longues. Selon l'IAU-Île-de-France (Institut d'aménagement et d'urbanisme), sur un stock de 700 projets recensés à différents stades d'avancement, 38% sont situés dans des ZAC actives : 13 projets dans Paris, 74 en 93, 99 en 94, 71 en 92. Une réserve de projets existe donc qu'il convient d'analyser, de hiérarchiser et de lancer le cas échéant.

2.1.3. Les ZAC publiques ont un rôle déterminant dans la requalification urbaine, qui impliquent un fort investissement, y compris financier, des collectivités

Les grandes ZAC sont pour l'essentiel des opérations publiques, les acteurs privés jouant en l'espèce un rôle relativement marginal⁶. L'enjeu des grandes opérations d'aménagement est d'abord de transformer le tissu urbain et souvent de le requalifier, ce qui nécessite une forte implication des collectivités locales. C'est aussi l'espérance de retombées à long terme, sur un périmètre élargi, qui justifie leur soutien financier, indispensable dans le cas des opérations de renouvellement urbain. Le cas de la Ville de Paris illustre particulièrement le caractère structurel du déficit de ces opérations: malgré des niveaux élevés de cession de charge foncière, les déficits peuvent concerner plus de

⁶ Cf. travaux de Joël Idt, colloque association régionale de science en langue française, juillet 2014

la moitié des opérations, alors même qu'une partie des travaux structurants est financée hors opération (cf. la couverture du périphérique à la porte des Lilas).

L'équilibre économique du bilan des aménageurs comme celui des finances locales reposent en outre sur une activité diversifiée, les ZAC à vocation économique (de bureaux notamment) étant génératrices de recettes importantes.

2.1.4. La volonté de densification, qui se heurte aux réalités du marché et aux réticences des habitants, nécessite une forte ingénierie de projet

La volonté de contenir l'étalement urbain et de rentabiliser les grands équipements, de transport notamment, conduit les acteurs publics à promouvoir la densité malgré les réticences des habitants, que relaient les élus. Selon le SDRIF⁷, 75% de la construction portera sur l'espace déjà urbanisé. La densité, à dépenses à peu près constantes, améliore substantiellement les recettes de l'aménageur et donc l'équilibre des opérations, au moins en théorie. La réalité est toutefois plus complexe et les réticences des élus vis-à-vis de formes urbaines denses rejoignent les contraintes du marché.

En effet, la densité ne se décrète pas : elle reflète le succès d'un site, et s'inscrit dans la durée. Cela vaut en particulier pour les quartiers de gare dont la collectivité attend de pouvoir capter tout ou partie des plus-values générées par l'amélioration forte de la desserte, grâce à des opérations denses, donc rentables. C'est possible pour les opérations tertiaires : la densité est alors un facteur de réussite, mais le nombre de sites à vocation tertiaire est limité, et chacune des 72 nouvelles gares prévues d'ici 2030 ne sera pas à l'origine d'un pôle tertiaire. Concernant le logement, à proximité immédiate d'une gare, la valorisation ne peut être que progressive. Une commercialisation trop rapide de grands programmes denses a pu aboutir dans le passé à des proportions excessives de logement social, et peser sur les valeurs foncières.

Les retombées positives de grands équipements ou infrastructures sur les valeurs foncières ne peuvent équilibrer de grandes opérations qu'à l'horizon d'une, voire deux décennies, et la plus-value sera plutôt captée grâce à la constitution de réserves foncières de long terme, selon le schéma que l'EPFIF s'efforce de développer.

La densité ne peut donc se réduire à une variable d'ajustement d'un bilan d'opération. La réussite de cet objectif ne va pas de soi, bien au contraire, et elle suppose la mise en œuvre d'une ingénierie de projet et un portage politique forts. Aujourd'hui, encore moins qu'hier, elle ne peut plus être imposée à distance mais suppose un travail de concertation et de pédagogie intense organisé au sein d'une gouvernance ancrée dans le territoire. La réflexion sur la densité doit également s'inscrire dans un périmètre suffisamment large, comportant des formes d'habitat et d'intervention diversifiées.

2.1.5. Les OIN ne peuvent être que négociées et les Pig ne constituer que l'exception

Les exemples actuels d'OIN montrent que la négociation avec les collectivités reste la règle⁸. Le cas cité à la mission d'une mise en révision du PLU pour dédensifier une opération pourtant attribuée à un promoteur en est une illustration.

⁷ Cité dans le rapport de l'EPFIF « Pour un choc foncier durable en Île-de-France » 31 mars 2014

Seul le Pig permet de modifier par voie autoritaire la règle d'urbanisme, mais cet instrument, destiné en particulier à la réalisation d'équipements, est en pratique peu utilisé pour imposer à une commune des constructions de logements. Certes, la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour le logement a explicitement prévu qu'une opération d'aménagement ainsi que l'accueil ou le logement de personnes défavorisées ou de ressources modestes pouvaient justifier un arrêté de Pig. Toutefois, les exemples cités ne s'avèrent pas concluants, qu'il s'agisse du cas du Val d'Europe où il fallait non pas construire mais geler des terrains, ou de la ZAC des facultés à Saint-Maur.

Dans ce second cas qui concerne une commune en infraction grave au regard de la loi SRU, le préfet a annoncé l'intention de l'État de prendre un arrêté de Pig. Cette démarche a été efficace dans un premier temps puisque, sous cette pression, la commune a modifié son document d'urbanisme pour substituer à l'espace vert qui occupait la quasi-totalité des emprises de l'État et de la SNCF le programme de construction négocié avec l'État. Toutefois, suite au changement de municipalité, les engagements n'ont pas été tenus. La mise en œuvre d'un outil tel que le Pig suppose donc avant tout une forte volonté politique.

Ces observations conduisent à préconiser que la création de nouvelles OIN demeure sélective et concertée et s'attache à la réalisation d'enjeux territoriaux précis

2.1.6. La gestion des risques et son partage entre opérateur et collectivité tend à évoluer

2.1.6.1. Le partage des risques, leur mutualisation et la prise en charge par l'actionnaire ou l'État

La conduite d'opérations d'aménagement comporte des risques importants et implique en général un recours à des financements externes pour couvrir les décalages de trésorerie :

- du fait de leur destination : les ZAC d'activité, et particulièrement de bureaux sont, en règle générale, plus rentables que les ZAC de logements (sauf périodes de surproduction, ce dont la situation actuelle est proche),
- du fait des aléas sur les montants d'acquisition foncière et de travaux,
- du fait de leur durée : l'aménagement suppose une anticipation des dépenses d'acquisition et de travaux, et les grandes opérations traversent fréquemment plusieurs phases de cycle immobilier.

Lorsque l'aménageur public, Sem locale ou d'État, intervient dans le cadre de concessions d'aménagement, le partage du risque devient un élément de négociation, qu'il s'agisse du risque sur le prix du foncier non encore maîtrisé, du risque de commercialisation ou du risque sur le coût des travaux. De même, la part d'emprunt couverte par une garantie des collectivités constitue un élément de négociation.

Le soutien de la collectivité support de l'opération intervient à trois niveaux :

- par la réalisation de travaux connexes ne figurant pas au bilan mais indispensables à la réalisation du projet (une couverture d'infrastructure par exemple),
- par l'apport de subventions figurant au bilan de l'opération et susceptibles d'être révisées en fonction du partage des risques prévu dans la convention et selon les aléas du projet,
- par la mise en jeu éventuelle de garanties prévues dans la convention.

⁸ l'extension de l'OIN de la Défense sur le territoire de Nanterre, accompagnant la fusion EPAD-EPASA pour constituer l'Epadesa, a donné lieu à des polémiques avec la mairie de Nanterre et le projet a finalement été revu à la baisse.

Le risque résiduel éventuel est à la charge de l'aménageur, qui peut opérer une mutualisation entre opérations excédentaires et déficitaires. Toutefois, les possibilités de péréquation sont limitées compte tenu de l'attention portée par les collectivités au déroulement des opérations, qu'elles suivent à travers les CRACL⁹. Enfin, la collectivité actionnaire supporte le risque lié à un sinistre dépassant les capacités en fonds propres de l'opérateur.

Lorsque l'actionnaire est distinct de la collectivité support de l'opération, les intérêts entre les deux entités ne coïncident pas toujours. En revanche, lorsque la collectivité à l'initiative de la ZAC est également actionnaire de l'aménageur et se trouve associée étroitement à sa gouvernance, la mutualisation s'opère de manière systématique.

Pour les opérateurs d'État intervenant en compte propre, une mutualisation du risque entre différents territoires existe dans le cas de sites tels que les villes nouvelles, lorsque plusieurs opérations de l'EPA relèvent d'une même intercommunalité. Il est aussi arrivé que l'État organise cette solidarité de façon ponctuelle à travers des prélèvements exceptionnels sur des établissements excédentaires pour en doter d'autres. De son côté, l'AFTRP, qui dispose de capitaux propres et d'une trésorerie non négligeables, joue un rôle de facilitateur en accordant des avances à des EPA ou en leur rachetant des terrains pour soulager leur trésorerie. En revanche, l'agence dispose de peu de marges de manœuvre pour organiser une péréquation entre les opérations que les collectivités lui confient par voie de concession.

Dans tous les cas, la solidarité financière entre opérations au sein des établissements est forcément limitée et la mutualisation relève d'une solidarité entre territoires qui ne peut être supportée que par des collectivités suffisamment importantes.

2.1.6.2. La maîtrise du risque foncier: de l'aménagement «hiérarchique» à l'aménagement «négocié»

Selon le schéma traditionnel d'aménagement¹⁰, la maîtrise foncière complète précède la réalisation, ce qui garantit la réalisation du projet, mais fait peser un risque lourd, le poste acquisitions foncières pouvant souvent représenter 50% du bilan prévisionnel des opérations, en petite couronne par exemple.

Pour limiter la prise de risque, en particulier sur les valeurs foncières, des opérations d'aménagement sans maîtrise foncière systématique ont eu tendance à se développer sur certaines grandes emprises: la collectivité contractualise avec le propriétaire, par exemple sur les terrains Renault à Boulogne, à Massy-Atlantis, aux Bassins à flot à Bordeaux, aux Docks de Saint-Ouen. La pratique des «macro-lots» cédés aux promoteurs, avec des contrats précis de cession de charges foncières, permet de garantir une maîtrise du projet en limitant les risques, la Sem ou la SPL ayant un rôle de pilotage.

A contrario, certains aménageurs ont développé des filiales permettant, soit d'intégrer l'aval (opérations immobilières), soit de participer au portage de grandes emprises foncières à long terme: c'est le cas de la filiale EPFIF-Plaine commune.

⁹ Le code de l'urbanisme, notamment, l'article L.300-5, organise en effet une procédure d'information entre le concédant et le concessionnaire. Le concessionnaire doit produire annuellement un compte rendu financier (CRACL – Compte rendu d'activités à la collectivité locale).

¹⁰ Ou l'aménagement «hiérarchique» selon la définition qu'en donne l'EPFIF.

La montée en puissance de l'EPIF, qui prévoit de contribuer à terme à la production de 12.000 logements, va lui donner une place considérable au profit de l'aménagement opérationnel. Son action va limiter la prise de risque des acteurs intervenant en aval et améliorer l'équilibre des opérations en réduisant l'aléa sur le coût du foncier. Le logement est en effet un axe majeur d'intervention des EPIF, dont il représente les deux tiers de l'activité. Actuellement les EPIF d'Île-de-France achètent des terrains à concurrence de 300 M€ et procèdent à seulement 130 M€ de cessions, ils ont accumulé pour 3 Mds€ d'engagements contractuels et leur bilan cumulé s'élève à 1 Mds€, dont 70 % de capitaux propres, alors que les aménageurs sont faiblement capitalisés.

2.2. Les acteurs de l'aménagement urbain en Île-de-France sont en pleine mutation

2.2.1. Les opérateurs d'État ont un rôle non négligeable

Les aménageurs sous tutelle de l'État occupent une place importante. Ils réalisent actuellement environ la moitié de la production de logements en ZAC et occupent des rôles différenciés : prestataires d'études, concepteurs de ZAC, assistants à maîtrise d'ouvrage d'équipements publics.

Ils peuvent opérer en compte propre, sur désignation par l'État, lorsqu'ils interviennent au sein d'une OIN, ou à l'intérieur de leur périmètre (c'est le cas le plus fréquent pour les EPA). Ils peuvent également répondre à des consultations, ce qui est le cas le plus courant pour l'AFTRP qui est très présente en grande couronne. Dans ce cas, ils se trouvent dans une relation de fournisseur à client et leur capacité à infléchir le projet urbain est du même coup limitée.

Le risque pris dans la réalisation des ZAC peut être, soit négocié préalablement dans le cas de concessions d'aménagement, soit pris entièrement par les établissements publics lorsqu'ils interviennent en compte propre. Dans ce dernier cas, les établissements limitent leur risque foncier, grâce à leur important patrimoine propre ou en mobilisant, pour un coût maîtrisé, le foncier porté par l'AFTRP pour le compte de l'État ou le foncier de l'EPIF.

2.2.2. Les autres opérateurs publics d'Île-de-France sont très diversifiés

Les opérations publiques sont pilotées par des EPL¹¹: les SPLA ont pour objet unique l'aménagement, les Sem et SPL pouvant être multiactivités, ce qui rend l'analyse plus délicate.

En 2012, la fédération des EPL d'Île-de-France recensait 66 EPL (dont 7 SPLA) ayant une activité d'aménagement, dotées d'un capital social cumulé de 131M€. Elles réalisaient un chiffre d'affaires de plus d'un milliard d'euros (28 % du total national) et disposaient d'un effectif global de près de 1.000 personnes. 41 sociétés sont situées en petite couronne.

¹¹ L'acronyme EPL vise les entreprises publiques locales qui comprennent:

- les sociétés d'économie mixte peuvent intervenir dans plusieurs domaines d'activité, et sont soumises aux règles de concurrence,
- les sociétés publiques locales (dont les SPLA spécialisées dans l'aménagement)

Les Sem et les SPL sont elles-mêmes soumises aux règles de la commande publique, tout comme les établissements publics d'État.

L'ensemble du territoire est ainsi couvert par un ou plusieurs opérateurs, et la cartographie des acteurs a vocation à évoluer en fonction de la carte des intercommunalités.

Les Sem, au statut souple, recouvrent des réalités variées, en termes de taille, de territoire géographique ou de domaine privilégié d'intervention, ce qui rend difficiles les comparaisons. Dans ce paysage très divers émergent quelques acteurs puissants :

- les Sem et SPL de la Ville de Paris (avec des effectifs allant de 15 à 70 personnes et des chiffre d'affaires de 70 à 115M€ environ),
- les Sem départementales de petite couronne (de 35 personnes pour la SADEV 94 à environ 70 pour les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis pour des niveaux d'investissement annuels de plus de 100M€).

Certaines de ces structures cumulent une activité d'aménageur avec des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage et, de manière plus limitée, de bailleur social, ce qui génère des effectifs importants. De même, ces sociétés fonctionnent selon un modèle plus ou moins intégré: certaines ont recours de manière systématique à la sous-traitance, le cas échéant via des réseaux, et imputent aux opérations de multiples frais (honoraires d'avocats, communication...), alors que d'autres ont internalisé ces fonctions, ce qui augmente d'autant les frais de structure. L'annexe 3 donne quelques chiffres clefs qui illustrent ce constat.

2.2.3. L'évolution du droit européen de la commande publique a eu un effet structurant sur l'activité des opérateurs publics

L'aménagement est un domaine où se confrontent des acteurs de statut public et privé. Il n'est donc pas surprenant que le droit européen ait eu à intervenir dans les relations entre les collectivités et les différents opérateurs.

Durant les années 2000, la relation entre les Sem et les collectivités a fortement évolué, suite aux jurisprudences successives de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) relatives à la nécessité de mise en concurrence par la collectivité de tout opérateur.

La doctrine dite «in-house» permet toutefois d'exonérer de la mise en concurrence les opérateurs entièrement contrôlés par un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs. La circulaire N°COT/B/11/08052/C du 29 avril 2011 relative au régime juridique des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) fixe les conditions d'existence d'une «quasi régie» en se référant au célèbre arrêt Teckal de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) du 18 novembre 1999:

- le contrôle exercé par le pouvoir adjudicateur sur son cocontractant doit être analogue à celui exercé sur ses propres services ;
 - le cocontractant doit réaliser l'essentiel de son activité pour la ou les collectivités qui le détiennent.
- (...).
- le respect de ces critères, d'origine jurisprudentielle, doit être apprécié au cas par cas. En particulier, les statuts et règlements intérieurs des SPLA et SPL devront prévoir des

modalités de contrôle renforcé par les collectivités actionnaires sur les organes de gestion de la société.

Afin de concilier les exigences du droit communautaire et le souhait des collectivités de désigner librement leur aménageur, la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 crée à titre expérimental, les SPLA. La loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, d'initiative parlementaire, pérennise leur existence.

Parallèlement, l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 a réformé les établissements publics fonciers, les établissements publics d'aménagement de l'État et l'AFTRP, pour, en particulier, renforcer le rôle de l'État dans les instances de gouvernance et sécuriser leur fonctionnement au regard du droit européen : l'ordonnance sépare désormais clairement les missions d'aménageur et celles d'opérateur foncier bénéficiant d'aides publiques.

Le tableau 1 ci-après compare les grandes caractéristiques des différents statuts : Sem, SPL, EPA.

Tableau 1: principales caractéristiques juridiques des aménageurs publics

	Sem	SPL	Établissements publics d'État
Forme juridique	Société à capital détenu majoritairement par les collectivités (50 à 85%)	Capital détenu exclusivement par des collectivités	Pas de capital, garantie implicite de l'État
Attribution des opérations d'aménagement	Mise en concurrence	Pas de mise en concurrence	-opérations situées en OIN ou sur le périmètre EPA: initiative État -autres opérations: mise en concurrence
Périmètre d'intervention	Tous clients	Exclusivement ses membres	Autorisation du CA nécessaire en dehors du périmètre

L'application effective des règles de concurrence conduit en outre à modifier la relation entre la collectivité et l'aménageur. Désormais, les sociétés d'économie mixte, qui étaient souvent désignées de gré à gré, sont choisies à la suite d'une consultation. Jusqu'à présent, les filiales de la collectivité jouaient de fait le rôle de bureau d'études urbaines, peu de collectivités en dehors de Paris ayant les moyens de développer les études correspondant au dossier de réalisation de ZAC, nécessaires pour établir un bilan prévisionnel et engager la consultation de l'aménageur. De même les EPA jouent ce rôle sur leur périmètre d'intervention.

La mise en concurrence conduit à faire évoluer le processus de conduite des projets, en différenciant la phase d'études préalables, souvent sous rémunérées, et la phase opérationnelle. Ce partage des rôles devrait à terme cantonner les aménageurs dans un rôle de prestataire de services, à caractère de plus en plus technique. C'est ainsi le cas à Paris où la conception relève des services d'une direction de l'urbanisme dotée de plusieurs centaines d'agents. La constitution d'une capacité d'études opérationnelles au service des collectivités constitue un enjeu crucial dans ce contexte, indépendamment du choix des opérateurs.

2.2.4. Le paysage des EPL, particulièrement en Île-de-France a fortement évolué pendant la période récente :

Ces évolutions juridiques ont fortement contribué à la modification du paysage des Sem pour éviter de les mettre en concurrence de manière artificielle, y compris entre filiales d'une même collectivité. Enfin, la recherche d'économies de moyens a conduit à une concentration des structures. C'est ainsi que:

- des Sem importantes ont fusionné, à Paris et en Seine-Saint-Denis notamment,
- des SPL ont été créées (Batignolles, Soreqa dédiée à la lutte contre l'insalubrité, SPL plaine commune) ou ont résulté de la transformation de Sem dédiées à une opération (Semapa),
- certaines de ces structures sont jumelées entre elles: cas de la SPL Plaine commune, qui partage les moyens de la Sem Plaine Commune, ce qui permet de bénéficier des avantages de la SPL tout en mutualisant les moyens avec une Sem au capital plus ouvert,
- de nouvelles formules juridiques ont été expérimentées¹², pour garantir la maîtrise du projet par la collectivité telles que la constitution d'une société par actions simplifiée (SAS) avec pacte d'actionnaires pour la Semavip par exemple.

¹² Citons également les Société d'économie mixte à opération unique (SemOp) : créées par la loi du 18 juin 2014. Elles permettent à une collectivité locale ou son groupement de lancer un appel d'offres en amont de la constitution d'une société mono-contrat; constituée pour un objet et une durée limités, qui associe au moins deux actionnaires : une collectivité locale et un opérateur. Elles ne peuvent pas prendre de participations et semblent adaptées à des opérations de gestion.

3. L'État doit concentrer son intervention opérationnelle sur les enjeux prioritaires

Un enjeu d'intérêt national (susceptible de relever d'une politique nationale, comme celle du logement) ne conduit pas nécessairement à justifier ou nécessiter une intervention directe de l'État, dès lors que d'autres acteurs ont la compétence et la capacité d'agir efficacement. Sauf situation de carence ou gestion d'une période transitoire (sortie des «villes nouvelles», préfiguration de la métropole du Grand Paris...), l'État doit donc concentrer son action sur des enjeux exceptionnels ou impliquant des acteurs avec lesquels il est seul à pouvoir dialoguer. C'est clairement le cas pour la conduite de projets d'envergure internationale et déterminants pour la compétitivité économique du pays à l'échelle mondiale; cela peut être également le cas pour le devenir de territoires qui ont une fonction de «porte d'entrée» sur le territoire national comme les grands ports et aéroports.

3.1. La légitimité est incontestable sur les enjeux économiques de niveau international tels que La Défense ou Saclay, et sur Val d'Europe où l'État a pris un engagement international à long terme,

Trois grands projets urbains portés par des EPA relèvent indiscutablement d'un portage d'État qui n'a pas de raison d'être aujourd'hui remis en cause.

Le quartier d'affaires de La Défense est l'un des quelques lieux qui incarnent la place économique et financière de la capitale de la France. Si le projet se développe désormais dans une logique de mixité fonctionnelle et si son extension procède davantage du développement d'un tissu urbain classique, le quartier d'affaires doit vivre, se transformer, s'intensifier, notamment avec la construction prévue de nouvelles tours, afin de conserver son image, sa qualité et son attractivité internationale. De plus, la conduite d'un tel projet (urbanisme de dalle, immeubles de grande hauteur...) nécessite la mobilisation de compétences techniques spécifiques au sein de l'équipe ou à la disposition immédiate de l'opérateur. Ceci justifie le maintien d'une structure d'aménagement dédiée et spécifique, rôle tenu par l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine-Arche (Epadesa).

Le projet de Paris-Saclay a pour objet de constituer un cluster de niveau mondial en rapprochant 23 grands établissements d'enseignement supérieur et de recherche (universités, grandes écoles...) et en suscitant autour d'eux un développement technologique et économique de grande ampleur au sein d'un projet urbain de haute qualité, propice à l'innovation. Ce projet, qui se situe à l'échelle des plus grands pôles mondiaux et mobilise des financements exceptionnels d'État (plan campus, grand emprunt...) ne peut être piloté que par l'État, même s'il nécessite d'être élaboré et mis en œuvre avec la participation active des collectivités locales concernées. Un établissement public sui generis, l'EPPS (établissement public de Paris Saclay), a été mis en place à cet effet ; son remplacement par un organisme plus proche d'un EPA classique, prévu par la loi, n'est pas encore effectif à ce jour et semble poser question au stade de la mise en œuvre d'un pacte de gouvernance et de cofinancement efficace et équilibré entre l'ensemble des partenaires. En tout état de cause, on voit mal l'intérêt qu'il y aurait à remettre en cause l'existence d'un opérateur national dédié, quelles qu'en soient les modalités, pour piloter ce projet de grande envergure.

Le secteur 4 de Marne-la-vallée, le Val d'Europe, est le secteur d'implantation des parcs de loisirs d'Euro Disney. Au près d'EPAMARNE, un second établissement public d'aménagement, EPAFRANCE, a été créé en 1987, dans le cadre du projet d'implantation de la société Euro Disney. L'existence d'un établissement public d'État spécifique est lié au dispositif de montage particulier de ce projet qui fait l'objet d'une convention entre l'État, la région Île-de-France, le département de Seine-et-Marne, la RATP et la Walt Disney Company. Le même raisonnement n'est pas applicable au devenir des autres secteurs de Marne-la-Vallée, ce qui pourrait conduire à des difficultés de mise en œuvre, compte tenu de l'intégration des équipes techniques des deux EPA.

2. Conserver le statut d'EPA d'État pour la Défense, le plateau de Saclay, et Val d'Europe qui recouvrent des enjeux ou engagements internationaux.

3.2. Le cas des aéroports est plus complexe et le sort des EPA est lié au devenir de la métropole et des EPCI concernés

Les territoires situés au pourtour des trois aéroports franciliens font partie des «portes» évoquées en introduction de ce chapitre. Ils sont confrontés à de forts enjeux de développement économique, d'environnement, d'organisation des transports et de régénération urbaine; des intérêts divergents génèrent des tensions persistantes entre collectivités locales, associations de riverains, grands propriétaires fonciers ou autres grands établissements et Aéroports de Paris qui est gestionnaire des plates-formes et porteur de certains projets attenants comme Cœur d'Orly. Aussi l'État s'est-il impliqué dans la gouvernance et le devenir de ces territoires avec des missions d'étude puis la création des EPA Orly Seine-Amont et Plaine de France. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, le périmètre de l'opérateur ne correspond pas à l'enjeu aéroportuaire : ORSA intègre Seine-amont et développe surtout des projets dans ces secteurs, Plaine de France s'étend sur un vaste territoire de Plaine Commune jusqu'à Roissy.

Selon les principes énoncés ci-dessus, l'État devrait en toute logique recentrer ses outils sur les territoires concernés par les dynamiques aéroportuaires et laisser les collectivités locales, notamment la future métropole du Grand Paris, prendre le relais sur les autres secteurs. La question est alors de savoir si les enjeux justifient le maintien d'un EPA recentré sur ces territoires:

- autour d'Orly, la réponse ne va pas de soi, d'autant que le périmètre de l'OIN et de l'établissement public ne couvre que les communes situées en Val-de-Marne, appelées à rejoindre la métropole du Grand Paris et non pas les communes essonniennes, dont le devenir intercommunal n'est pas tranché en l'état actuel. Un opérateur d'aménagement spécifique aux abords d'Orly n'aura-t-il pas du mal à se justifier en termes de volume d'affaires? En cas de transfert de l'ensemble des projets d'EPAORSA à la métropole et en fonction de ses futures limites administratives, y a-t-il intérêt et possibilité de conforter une structure de gouvernance, en s'appuyant par exemple sur celle des assises du Grand Orly qui avaient été lancées par les deux départements concernés?
- autour de Roissy et du Bourget, les territoires concernés sont plus vastes et les enjeux économiques et urbains importants (grands projets fortement discutés comme celui d'Europacity, question des liaisons rapides avec Paris, devenir des zones d'activités...); même dans le cas de la constitution d'une grande

intercommunalité autour de Roissy, il est difficilement envisageable que l'État ne conserve pas une présence forte à moyen terme dans la définition et la mise en œuvre des stratégies territoriales correspondantes; aussi, à ce stade, l'hypothèse d'un outil d'aménagement recentré reste-t-elle une option à approfondir avant d'envisager la suppression de l'EPA existant.

Les deux EPA, Plaine de France et ORSA, se sont investis dans d'autres territoires que ceux directement liés aux plate-formes aéroportuaires. Leur avenir est donc avant tout lié à d'autres considérations : carte des EPCI et compétences de la métropole. Si l'Etat décide de ne pas conserver d'outils dédiés, il devrait néanmoins garder un rôle majeur dans l'élaboration d'une stratégie territoriale et la coordination des différents intervenants sur ces territoires portant des enjeux de niveau international.

3. Lier la réflexion sur le devenir des EPA Plaine de France et ORSA à l'évolution du statut de la métropole et de la carte des EPCI tout en préservant à l'État un rôle fort dans la stratégie territoriale autour des aéroports.

3.3. Ailleurs, la constitution des grands EPCI doit conduire, à terme, à leur transférer les outils (EPAMSA, Sénart, Marne-la-Vallée hors Val d'Europe)

Les autres EPA d'Île-de-France ont été mis en place dans une logique de développement urbain (villes nouvelles de Marne-la-Vallée et de Sénart) ou de redynamisation territoriale (Mantois et Seine-aval). Il s'agissait de promouvoir et de porter de grands projets sur des territoires étendus et morcelés en de multiples communes et nombreuses intercommunalités. Concernant les territoires des «villes nouvelles», les projets ont atteint leur maturité, même s'ils ne sont pas terminés; dans le Mantois, une dynamique de projet a été réellement mise en place mais reste à concrétiser pour l'essentiel.

Si les opérateurs sont reconnus pour la qualité de leur travail, leur maintien comme outils d'État ne se justifie pas à terme, dès lors que les grandes intercommunalités annoncées se mettent effectivement en place autour de la métropole du Grand Paris. Les projets en cours et le foncier concerné ont ainsi vocation à être transférés à ces intercommunalités ou aux outils d'aménagement qu'elles souhaitent mettre en place pour ce portage.

Au vu des expériences passées, ce transfert doit être soigneusement préparé et concerté avec les EPCI concernés. La mission n'a pas cherché à évaluer la capacité des EPCI à reprendre les EPA en grande couronne, Elle estime toutefois que ceux-ci devraient disposer dans les années à venir de la surface suffisante et de compétences techniques adaptées au pilotage de grands projets urbains.

4. Préparer le transfert aux EPCI de grande couronne de l'activité des EPA de Sénart et Mantes-Seine Aval.

3.4. Sur le territoire de la métropole, différents scénarios d'articulation entre les aménageurs d'État et les collectivités sont possibles

La mission préconise le maintien sous leur forme actuelle de certains EPA (La Défense, Saclay, Val d'Europe) et le transfert des EPA de grande couronne aux nouveaux EPCI. De

leur côté, les aménageurs présents en petite couronne seront affectés au premier chef par l'émergence de la métropole. En particulier, l'avenir de l'AFTRP, qui souhaite se positionner sur ce territoire, et dont la loi prévoit la mise à disposition de la métropole, est étroitement lié à celui des compétences de celle-ci. Différentes options restent ouvertes compte tenu de la situation des acteurs et de l'évolution du contexte de l'aménagement opérationnel.

3.4.1. Les différents scénarios envisageables dépendent d'un dispositif institutionnel qui n'est pas encore stabilisé

Selon l'article 12¹³ de la loi du 27 janvier 2014, la métropole du Grand Paris (MGP) sera responsable de la conduite des projets d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnés à l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme. La loi prévoit un dispositif de coopération avec l'État. La métropole a en particulier vocation à se substituer aux EPCI existants et à reprendre l'initiative des ZAC communautaires (27 recensées). Elle doit également (article 5219-1.VI du Code Général des Collectivités Territoriales) «*proposer à l'État et aux collectivités territoriales un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant sur son ressort territorial.*» La recomposition des EPCI de grande couronne doit intervenir en parallèle.

Toutefois, les compétences de la métropole ne sont pas stabilisées, l'article 12 ayant vocation à évoluer. Les scénarios envisagés ci-après sont construits à partir de la loi en vigueur et sont susceptibles d'être profondément révisés en fonction de l'architecture définitive de la métropole si de grands EPCI, voire les communes elles-mêmes, devaient conserver leurs compétences en matière d'urbanisme.

De même, la disparition annoncée à terme des départements ne manquerait pas d'avoir des conséquences importantes sur l'avenir des Sem départementales actuelles, qui sont des acteurs majeurs. En tout état de cause, des transitions seront nécessaires pour garantir la continuité d'opérations de long terme.

L'importance et la diversité des EPL actuelles laissent la place à de multiples configurations possibles, dans lesquelles l'État et ses opérateurs peuvent jouer un rôle plus ou moins important.

¹³ « Pour mettre en œuvre le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, la métropole du Grand Paris réalise des programmes d'aménagement et de logement. Elle peut demander à l'État de la faire bénéficier, par décret en Conseil d'État, de compétences dérogatoires pour la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté et la délivrance d'autorisations d'urbanisme

La métropole du Grand Paris peut également proposer à l'État, pour la réalisation de programmes de construction et de rénovation de logements ou des équipements nécessaires à ces logements, d'engager une procédure de projet d'intérêt général. La proposition est adoptée par le conseil de la métropole du Grand Paris et transmise au représentant de l'État dans le département intéressé.

L'État peut mettre à la disposition de la métropole du Grand Paris les établissements publics d'aménagement de l'État. »

3.4.2. Un scénario décentralisateur : la métropole choisit de s'appuyer de manière privilégiée sur les structures locales actuelles, en faisant ponctuellement appel à l'AFTRP après mise en concurrence

Pour conduire la réalisation d'opérations dites « d'intérêt métropolitain », dépassant l'échelle communale, la métropole dispose, on l'a vu, d'une large palette d'opérateurs. Elle peut choisir de s'appuyer exclusivement sur les outils locaux existants, en opérant le cas échéant des regroupements ou des évolutions de statut juridique. C'est le point de vue qu'ont adopté publiquement certains élus, dont le président de la fédération régionale des EPL.

Dans ce scénario, l'AFTRP risquerait de voir son rôle se réduire au fil du temps. Certes, elle conserverait, outre ses missions foncières pour le compte de l'État, un rôle privilégié dans certains domaines où les autres acteurs ne sont guère présents : ses interventions en concession pour le compte des collectivités permettraient de pallier la faiblesse des opérateurs locaux en grande couronne. Son portefeuille foncier et sa proximité avec l'État faciliteraient notamment la conduite de certaines interventions lourdes, fortement subventionnées par l'État et à faible marge, telles que les copropriétés dégradées ou le renouvellement urbain. Enfin, elle contribuerait à assurer un contrôle étroit de l'État sur des opérations qu'il juge stratégiques, et qu'elle conduirait en compte propre. Mais elle ne serait guère partie prenante dans les opérations majeures d'initiative métropolitaine.

Selon ce scénario, on ne peut exclure que la métropole, responsable du logement, de l'aménagement et de l'urbanisme revendique à terme le transfert du portefeuille d'opérations de l'agence situées sur le territoire de la métropole. Dans ce cas, il conviendrait de s'interroger sur la pertinence pour l'État de conserver le contrôle d'un outil résiduel, relevant du champ concurrentiel et dont la privatisation pourrait alors être envisagée. Ce serait le point d'aboutissement d'un scénario au fil de l'eau d'attrition du champ d'activité de l'AFTRP.

3.4.3. Un scénario porteur de contradictions difficiles à concilier dans la durée: l'AFTRP devient un opérateur d'État à vocation métropolitaine

En attendant que la métropole se dote des institutions et des services nécessaires, l'AFTRP et les EPA de petite couronne (Seine Amont et à un moindre degré Plaine de France) peuvent s'efforcer de développer un portefeuille important d'opérations pendant cette période transitoire en s'appuyant sur le soutien de l'État. En effet, les opérations d'aménagement s'inscrivent dans le long terme et les répercussions de la nouvelle organisation territoriale peuvent être relativement lentes. Selon ce scénario, l'AFTRP développerait une capacité d'études opérationnelles et se positionnerait sur des territoires de petite couronne, en particulier ceux situés à proximité des gares du Grand Paris Express. La définition de nouveaux périmètres d'OIN, autour des gares du Grand Paris express notamment, permettrait à l'État de prendre l'initiative de nouvelles ZAC qu'il confierait à ses opérateurs.

Si, ponctuellement, ce schéma peut se réaliser, la mission estime qu'il ne constitue pas un modèle généralisable.

- Tout d'abord, il n'est pas certain que beaucoup de nouvelles opérations d'envergure aient rapidement besoin de disposer d'un aménageur d'État, non encore désigné.

A titre d'exemple, la Société du Grand Paris, la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) et l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) ont établi un observatoire des quartiers de gare à proximité des futures stations de la branche Sud de la ligne 15, qui devrait être mise en service en 2020. Cette étude recense notamment les projets d'aménagement situés dans un périmètre de 800 mètres autour des futures gares. Dans le cas de la ligne 15, la quasi-totalité des projets, en cours ou à l'étude, avec des horizons relativement éloignés (2030) pour les plus importants, sont d'ores et déjà confiés à un aménageur public, en général local ou départemental: un tiers environ relèverait de l'EPAORSA, avec un horizon lointain, un tiers de la SADEV, un tiers des autres opérateurs (communes, Sem 92, privé).

- La création de nouvelles OIN suppose une concertation préalable étroite avec les collectivités (cf. supra) qui peuvent vouloir privilégier leur SPL lorsqu'elle existe, ou recourir à une procédure de mise en concurrence, au stade des études notamment.

La création d'OIN a d'abord un caractère symbolique et n'a pas pour effet de transférer à l'État la totalité des pouvoirs en matière d'urbanisme. Les OIN réussies sont celles acceptées voire sollicitées par les élus. L'exemple des EPA montre bien que même à l'intérieur des périmètres d'OIN, il est indispensable de négocier avec les élus les choix d'urbanisme et de morphologie urbaine. C'est seulement dans des cas précis que des procédures autoritaires -qui supposent alors le recours au Pig- peuvent s'avérer pertinentes: il en est ainsi de communes particulièrement réfractaires à l'application de la loi SRU, ou de la réalisation d'un équipement majeur.

- La multiplication d'opérations en compte propre peut conduire l'État à une prise de risque excessive

Aujourd'hui, une part importante des activités de l'AFTRP est réalisée dans des opérations sous convention avec des collectivités, qui couvrent tout ou partie des risques. Le développement accéléré d'opérations lancées dans le cadre d'OIN peut conduire les collectivités à se retrancher derrière l'initiative de l'État pour limiter leur implication financière, selon le modèle asymétrique observé aujourd'hui dans le cas des EPA.

- La nécessaire solidarité entre opérations passe par l'implication d'une collectivité de rang supérieur

Le lancement de grandes opérations de renouvellement urbain telles que celles initiées par l'EPAORSA suppose une solidarité qui dépasse le simple cadre d'un dialogue entre l'État et le niveau communal ou, souvent, même intercommunal. Seul le rattachement à une même collectivité - la métropole - permettrait, pour des opérations d'envergure, de mutualiser les déficits de certaines opérations (ce qui est généralement le cas pour des opérations lourdes de logement) et les excédents des opérations de bureaux, qui ne seront pas généralisées sur le territoire.

3.4.4. Le scénario proposé par la mission : la métropole et l'État construisent à partir de l'AFTRP un outil commun dédié aux grandes opérations d'intérêt métropolitain

Ce scénario permettrait de combiner les moyens et les pouvoirs des deux acteurs :

- la métropole, on l'a vu, disposera à terme d'instruments juridiques efficaces, de services importants et des moyens financiers nécessaires à la valorisation de sites déqualifiés de petite couronne. Toutefois, une période transitoire est nécessaire à la mise en place des outils et organisations correspondantes,
- de son côté, l'État dispose directement ou indirectement d'un portefeuille foncier important, il peut assurer la coordination d'acteurs publics multiples et il peut mettre en œuvre dans les cas extrêmes les procédures de Pig,
- tous deux peuvent prendre l'initiative de ZAC et des financements combinés seront nécessaires pour conduire les opérations les plus lourdes.

A titre d'exemple, une association État-métropole paraît adaptée aux grands enjeux urbains et financiers. Certaines opérations majeures du territoire métropolitain conduites actuellement par l'EPAORSA, qui s'inscrivent dans le long terme, mobilisent des procédures et des moyens financiers importants et auront des répercussions sur un territoire très vaste.

Cette association peut aujourd'hui prendre une forme conventionnelle, qui sécuriserait financièrement les opérations et donnerait une meilleure visibilité sur la cohérence entre projet d'aménagement et règles locale d'urbanisme. La mission estime, toutefois, que la constitution d'une société à capitaux, impliquant l'État et les collectivités, serait mieux adaptée au nouveau contexte de l'aménagement.

L'État pourrait apporter à la société nouvelle les actifs de l'AFTRP. La société disposerait ainsi d'un capital social important lui donnant un bon accès à l'emprunt. La forme juridique pourrait s'inspirer de celle des Sem ou des SPL. Le niveau des participations de l'État et des collectivités serait à négocier, mais la forme juridique d'une société à capitaux permettrait une souplesse d'évolution dans le temps et ses moyens pourraient être mutualisés avec ceux d'autres structures, selon les règles du droit privé.

La mise en œuvre de cette solution passerait par une évolution législative, mais ne paraît pas a priori en contradiction avec le droit européen, l'État étant pouvoir adjudicateur. Le choix de la SPL permettrait d'attribuer directement les opérations à la nouvelle société. Il impliquerait toutefois qu'elle ne travaille que pour ses seuls membres: dans ce cas, il conviendrait d'associer à la gouvernance les EPCI sur le territoire desquels il est souhaité qu'elle intervienne.

La mission est donc amenée à recommander l'engagement de discussions, en vue de la création d'une structure commune entre l'État et les collectivités locales, au sein, notamment, du conseil des partenaires économiques prévu dans la mission de préfiguration du Grand Paris. La possibilité d'associer d'autres établissements publics, notamment la Caisse des dépôts, au capital de la société sans lui faire perdre son caractère in-house, mériterait d'être expertisée.

5. *Engager rapidement des négociations sur la constitution d'un outil d'aménagement commun État/métropole sous forme d'une société publique à capitaux mixtes État/collectivités.*

6. *Adapter en parallèle le cadre législatif pour permettre la constitution d'une « SPL à capitaux d'État ».*

4. L'organisation de la transition doit préserver l'efficacité des outils

Une modernisation et une restructuration des opérateurs ont été annoncées. La mission, de son côté, a relevé la nécessité d'une mise en réseau des compétences. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer la complexité d'une réorganisation des opérateurs d'aménagement de l'État en Île-de-France. L'engagement de cette démarche peut être un signal fort pour marquer la volonté d'action de l'État, encore faut-il bien définir l'objectif poursuivi et maîtriser le processus de changement à l'heure où la mobilisation de tous les acteurs est indispensable pour activer les projets opérationnels en vue d'augmenter le rythme de production de logements.

4.1. La réorganisation doit être cohérente avec le contexte institutionnel, et conduite avec soin pour répondre à des exigences de long terme

Il convient d'engager le processus en ménageant les transitions dans un contexte qui reste incertain. Il faut éviter de déstabiliser les dispositifs en place et se garder de décisions organisationnelles hâtives qui pourraient compromettre la mise en œuvre du meilleur scénario à terme.

4.1.1. Des incertitudes sur l'évolution du contexte institutionnel persistent

Le dispositif institutionnel définitif dépend de plusieurs facteurs :

- la mise en œuvre du schéma régional de coopération intercommunale qui doit être adopté avant le 28 février 2015 et fait actuellement l'objet d'une intense concertation suite à la publication du projet présenté par le préfet de région ; si, comme proposé, de vastes intercommunalités sont créées en grande couronne, elles devraient pouvoir reprendre dans de bonnes conditions les projets portés par les EPA concernés. En revanche, ce transfert serait moins facile si les intercommunalités restent finalement établies sur des périmètres plus restreints, n'englobant pas ceux des EPA existants,
- le devenir des départements de petite et de grande couronne dont la plupart sont dotés d'outils d'aménagements (Sem), certains d'entre eux constituant des opérateurs puissants avec des équipes et des volumes d'affaires souvent plus importants que ceux des EPA,
- la réécriture par le Parlement de l'article 12 de la loi du 27 janvier 2014.

4.1.2. Les réorganisations peuvent à court terme générer de l'attentisme

Toute réorganisation importante est source de difficultés diverses (statut des personnels, systèmes d'information, «process» internes) qui demandent du temps et mobilisent une part significative de l'attention et de l'énergie tant des dirigeants que des personnels. En cas de fusion entre deux organismes ou d'absorption de l'un par l'autre, ces difficultés peuvent être encore aggravées par des risques de contestation ou de démobilisation des équipes attachées à leur structure de travail, au moment où le besoin d'activer et de

débloquer les projets devrait capter toutes les capacités d'action existantes. De telles évolutions ne sont pas impossibles à gérer du fait de la proximité des statuts des établissements concernés et peuvent apporter des perspectives d'évolution aux personnels. Mais, il faut observer qu'un délai de mise en œuvre de l'ordre de deux ans est nécessaire, comme le montre l'expérience récente de fusion entre certaines Sem de la ville de Paris. Ces évolutions devront donc être parfaitement justifiées, expliquées et concertées et non pas engagées sans préparation suffisante.

4.1.3. Le bénéfice des restructurations ne peut être tiré qu'à long terme

Une réorganisation significative portant sur les EPA existants n'est justifiée que si son bénéfice est avéré. La prise en compte du nouveau contexte institutionnel, dès qu'il sera stabilisé, sera une motivation fondée. Une approche nouvelle peut être pratiquée pour l'émergence de nouveaux projets, comme cela a été évoqué au sujet des grands territoires qui justifient dès maintenant l'engagement d'une politique foncière de moyen/long terme. La justification de changements portant sur des projets établis ou en cours, portés par des opérateurs existants, est moins facile. Pourront être mis en avant:

- l'optimisation des compétences et des plans de charge des équipes : ses effets seront toutefois limités et l'objectif pourrait être atteint plus rapidement par des mises en réseaux de compétences ou par des conventions de coopération entre opérateurs (le dispositif EPAMarne/EPAFrance avec deux conseils d'administration mais une équipe unique avec une convention de mise à disposition est une configuration d'optimisation intéressante pratiquée entre deux outils «locaux»),
- la gestion de la trésorerie: c'est un enjeu réel, mais il peut continuer d'être traité dans le contexte existant qui n'empêche pas, par exemple, des avances de trésoreries de l'AFTRP aux EPA,
- la mutualisation des financements et des risques: cet aspect peut être important, notamment pour la mise en œuvre d'opération lourdes de renouvellement urbain avec des coûts de mobilisation du foncier élevé (dépollution, transferts d'activités présentant une rentabilité importante à court terme...) mais une mutualisation trouve rapidement ses limites au sein d'un opérateur (distinction entre opérations sur fonds propres et concessions, bilan d'aménagement par opération...) et ne peut être convenablement réalisée que dans le cadre d'une collectivité publique. Le rapprochement entre opérateurs peut prendre des formes diverses, allant de simples coopérations informelles à une fusion

4.1.4. Les solutions retenues doivent préserver les possibilités de transfert à terme

Il convient d'éviter l'annonce ou l'amorçage de mesures contre-productives ou compromettant la mise en œuvre d'une solution optimale. Ainsi, l'engagement immédiat d'un processus qui conduirait à supprimer un EPA en faisant porter ses opérations et ses équipes par l'AFTRP alors que le dispositif cible n'est pas arrêté et validé entre toutes les parties (notamment entre l'État, la région et la future métropole) risque de rendre difficile, voire impossible le transfert ultérieur des opérations ou des équipes à une collectivité locale concernée. Dans le cas où l'option privilégiée serait, dans l'esprit de la loi du 27

janvier 2014, de mettre à la disposition de la métropole les moyens lui permettant de mener à bien les missions étendues qui lui sont dévolues, il ne serait pas cohérent de commencer par transférer les projets et moyens correspondants à un outil étatique moins partenarial qu'un EPA.

Alors que le rôle de l'État, incitateur et stratège est attendu, son intervention opérationnelle est appelée à se réduire progressivement. Donner un signal contraire dans l'immédiat serait mal compris et vraisemblablement inefficace.

4.2. Des négociations doivent être engagées avec les collectivités sur un partage équilibré des risques et de la gouvernance

Un travail de recensement, de qualification, et de hiérarchisation des projets doit normalement précéder la discussion sur les opérateurs. Ces derniers ont en effet pour rôle de mettre en œuvre des projets, dont l'initiative et la responsabilité reviennent aux collectivités, nationale et locales. L'organisation des outils retenue devra en découler pour appliquer les arbitrages retenus de la manière la plus efficace.

De leur côté, les collectivités locales vont devoir entreprendre un vaste chantier de réorganisation de leurs propres structures d'aménagement (Sem, SPL, agences d'urbanisme...). En parallèle, l'émergence de l'EPFIF, opérateur unique en matière foncière, est porteur de simplification mais constitue aussi un facteur de redistribution des rôles dans le contexte francilien.

Ces processus aboutiront selon des modes d'action et des échéanciers différents. Il convient donc d'éviter de figer trop rapidement et unilatéralement les schémas d'organisation des seuls outils de l'État, en gardant la possibilité de plusieurs scénarios. Toute évolution des outils actuels de l'État implique une préparation minutieuse, pour choisir la formule de rapprochement la plus pertinente et suppose une discussion approfondie avec les élus concernés.

Dans le même temps, il est essentiel que l'ensemble des organisations en place continuent de fonctionner au service du renouvellement urbain, du développement économique, et de la production de logements. La mission formule ainsi des propositions d'action à court terme pour débloquer la production de foncier pour le logement.

4.2.1. Une cartographie partagée des opérations prioritaires est à établir au préalable

4.2.1.1. Une cartographie opérationnelle est indispensable pour décliner sur le territoire les objectifs quantitatifs du SDRIF

Dans le cadre du plan de mobilisation en cours, un travail d'identification des sites opérationnels, à débloquer ou activer, a été mené auprès des opérateurs sous l'égide du préfet de région. L'identification d'opérations prioritaires est, de fait, un bon exercice pour mobiliser les acteurs concernés autour d'objectifs communs. Il convient d'élargir cette démarche partenariale à l'ensemble du territoire régional pour recenser, caractériser et hiérarchiser les projets selon leurs caractéristiques et leurs échéances.

Le SDRIF a été approuvé par l'État le 27 décembre 2013. Il fixe des orientations générales pour l'aménagement de la région Île-de-France mais ne va pas au-delà de l'énoncé de perspectives de développement ou de densification spécifiées par secteurs géographiques. La mission estime qu'il est nécessaire de décliner la stratégie territoriale en matière de devenir des sols en termes plus institutionnels et opérationnels, en lien avec la mise en place des nouveaux territoires (métropole et nouveaux EPCI). Il serait alors possible de bâtir une « géographie stratégique partagée » des projets en les distinguant, plus précisément que dans le schéma régional, selon leur nature (développement ou renouvellement urbain, grand projet concentré ou territoire à transformer par un ensemble d'opérations...), leur échéance (possible ou souhaitable), le mode opératoire (procédures, portage foncier, aménageur déjà titré...).

Des informations existent à ce sujet, mais elles sont dispersées au sein des services de l'État (DRIEA notamment), de la région (observatoires de l'IAU) et chez les opérateurs eux-mêmes (EPFIF, AFTRP...); elles sont de ce fait souvent partielles et génératrices de confusions sur la réalité opérationnelle des projets, sur les périmètres pertinents, sur le jeu d'acteurs en place. On constate bien l'intérêt d'outils partenariaux, tel l'ORF (Observatoire régional du foncier) dans un domaine voisin, pour, a minima, objectiver les données et les partager entre tous les partenaires publics et privés.

Il est donc nécessaire de construire, sous le contrôle de l'État et de la région, responsable du schéma directeur, un outil partagé, à partir des données et des visions de chacune des parties prenantes évoquées; cet outil, régulièrement mis à jour, pourra notamment servir de base à l'actualisation des OIN et de leurs périmètres ainsi qu'à la poursuite de la réflexion sur la réorganisation des opérateurs d'aménagement franciliens.

4.2.1.2. Selon des horizons et des modes d'action différenciés

Il convient de distinguer entre:

- le court terme: projets opérationnels, dont certains sont à débloquer ou activer, seuls à même de donner des résultats rapides en termes de mobilisation pour le logement. Quelques-uns sont de grand taille, mais il y a surtout, en phase active, une multitude d'opérations plus petites,
- le moyen terme: projets identifiés, en cours d'élaboration ou de montage, en général déjà portés par un aménageur (EPA, SPL ou Sem, opérateur privé), il s'agit notamment de ceux qui sont désignés actuellement comme grands projets urbains,
- le long terme: projets potentiels (grands projets de demain) sur des territoires mutables dans les 10/20 ans et dont il s'agit de maîtriser (acquérir ou geler) et gérer le foncier, ce qui représente une quinzaine de sites en Île-de-France identifiés par l'EPFIF qui envisage d'y mener une action foncière anticipatrice (notamment par la création de filiales).

A titre d'exemple, les abords des gares du Grand Paris Express, selon la date d'ouverture de la ligne correspondante et selon leur situation en regard du tissu urbain déjà constitué, relèvent, de l'une de ces trois catégories et nécessitent donc un traitement différent selon les cas.

La supervision de cette cartographie pourrait être le premier rôle d'un comité de pilotage de l'aménagement francilien associant l'État, la région et la mission de préfiguration de la métropole. Cet comité serait un instrument de conduite politique qui pourrait s'appuyer sur les services régionaux de l'État, les organes d'observation (IAU, APUR...) et le savoir des opérateurs eux-mêmes.

7. Mettre en place un comité de pilotage de l'aménagement francilien, sous le contrôle de l'État et de la région, responsable du schéma directeur, en vue de bâtir une « géographie stratégique partagée » des projets

4.2.2. Les conditions du dialogue avec les élus locaux et celles du portage «partagé» des grands projets doivent être organisées avec soin

Des évolutions portant sur les EPA existants vont nécessiter une discussion avec les collectivités qui participent à la gouvernance de l'opérateur. Si ces collectivités n'ont pas toujours été favorables à la mise en place d'un EPA sur leur territoire, elles ont, dans tous les cas, trouvé ensuite leur place et leur intérêt dans le dispositif. Les projets de ZAC, en particulier, sont adoptés en conseil d'administration. Qu'il s'agisse des communes ou des intercommunalités, des départements voire de la région, les collectivités concernées feront nécessairement entendre leur voix sur un projet de réorganisation, surtout si celui-ci les éloigne de la gouvernance de l'opérateur. Il n'est pas certain que les élus, aujourd'hui présidents ou membres du conseil d'administration d'un EPA, acceptent facilement de jouer désormais un rôle, réduit au sein d'un comité de pilotage de projet ou d'une filiale dépendant d'un organisme plus lointain. Les EPA ont plutôt réussi dans leur rôle de fabrication de grands projets intégrant à la fois les enjeux d'État et les contextes locaux. Leur positionnement et leur gouvernance leur permettent de mener cette tâche d'élaboration, de mise en œuvre et d'adaptation d'opérations de grande ampleur. On observera aussi que dans les pays européens voisins, pourtant marqués par d'autres cultures de l'aménagement, les grands projets urbains sont, comme en France, le plus souvent «portés» par des opérateurs dédiés, même si leurs statuts et compétences sont différents.

Si des rapprochements doivent être opérés, des formules souples devront être privilégiées : on peut ainsi imaginer que la mutualisation joue sur les équipes opérationnelles, en laissant en place aussi longtemps que nécessaire les organes de gouvernance.

4.2.2.1. le transfert des EPA situés en grande couronne doit être préparé longtemps à l'avance

La mission propose de transférer aux futurs EPCI de grande couronne, l'activité des EPA de Marne la Vallée (hors Val d'Europe), Sénart et Mantes-Seine aval. Plusieurs précautions particulières doivent être prises à cet égard. Tout d'abord, les projets de délimitation de certains EPCI de la grande couronne s'écartent sensiblement de ceux des EPA actuels, ce qui crée des difficultés supplémentaires. Par ailleurs, moins les territoires récepteurs sont structurés en ingénierie, ce terme étant ici utilisé de façon générique, plus grands seront les problèmes effectifs de transfert.

La mission a proposé de conserver EPAFrance sur le territoire de Val d'Europe. Or, ses moyens lui sont fournis par EPAMarne : il conviendra donc de porter une attention particulière aux modalités de séparation des deux établissements.

Enfin, l'expérience de la fermeture de certains EPA au cours des années 2000 a montré la nécessité de traiter l'ensemble des situations des personnels concernés.

4.2.2.2. Le rapprochement entre AFTRP, EPAORSA et EPA Plaine de France peut prendre des formes diverses en fonction du partage des rôles entre les collectivités

Au terme de réflexions suggérant des fusions entre opérateurs, le Premier ministre a annoncé récemment le rapprochement entre l'AFTRP, l'EPA Plaine de France et l'EPAORSA. Mais, les modalités de ce rapprochement restent à déterminer, le PDG de l'AFTRP étant désigné comme préfigureur avec l'appui d'une mission IGF-CGEDD.

Tout d'abord, l'hypothèse que des EPCI de petite couronne subsistent, la métropole n'ayant plus vocation à se substituer¹⁴ à eux, aurait des conséquences notables sur les conditions du rapprochement annoncé entre l'AFTRP et les deux EPA concernés, Plaine de France et surtout EPAORSA.

Les situations des deux EPA sont assez différentes. L'EPA Plaine de France est compétent sur un territoire très vaste dont une partie est couverte par des opérateurs locaux actifs, en particulier la Sem et la SPL Plaine commune. Son mode d'action et son territoire d'intervention sont plus proches de ceux de l'AFTRP que ne le sont ceux de l'EPAORSA.

Des formules souples devront être privilégiées en période transitoire : on peut ainsi imaginer que la mutualisation joue d'abord sur les équipes opérationnelles, en laissant en place aussi longtemps que nécessaire les organes de gouvernance. Les exemples de structures couplées Epamarne/Epafrance ou Sem et SPL de Plaine commune mériteraient d'être analysés en détail.

Si la métropole, comme cela est vraisemblable, choisit de s'impliquer dans certaines opérations importantes en les qualifiant d'opérations d'intérêt métropolitain (OIM), il conviendra d'engager des discussions avec d'une part la MGP, et d'autre part les EPCI, actuels et futurs, des territoires concernés. Cela n'empêche pas une mutualisation des moyens, mais peut conduire à construire une entité juridiquement autonome, liée par convention avec l'AFTRP.

4.2.2.3. La gouvernance de l'AFTRP devra être adaptée au scénario retenu

Le rôle et les missions de l'AFTRP diffèrent selon les scénarios étudiés. Toutefois, si le schéma cible, comme le recommande la mission, est un de ceux qui donnent toute sa place à la métropole et aux grandes intercommunalités, il est possible et souhaitable de donner dès maintenant un poids plus important aux collectivités locales dans la gouvernance de l'AFTRP. Il est donc proposé de réorganiser le conseil d'administration de

¹⁴ cf. partie 4.4, consacrée aux évolutions possibles de l'article 12 de la loi MAPTAM, suite à la délibération adoptée le 8 octobre dernier par les élus.

l'agence avec une représentation plus importante de la région, des intercommunalités et de la mission de préfiguration de la métropole ; son président devrait être choisi parmi les élus, le directeur général étant alors nommé par l'État.

Le nom de l'établissement pourrait être modifié pour exprimer sa mission d'aménageur pour le Grand Paris y compris les territoires à enjeu de grande couronne et potentiellement l'ensemble de l'Île-de-France. Dans un souci de cohérence et de lisibilité, il serait souhaitable de traiter en même temps du devenir des missions foncières qui subsistent au sein de l'agence, en liaison avec la mise en place imminente du « grand EPFIF ».

8. Faire évoluer la gouvernance de l'AFTRP pour accroître le rôle des collectivités.

4.3. La mission formule des propositions à court terme pour accélérer la production de foncier pour le logement

4.3.1. Des conventions de financement des opérations d'aménagement sont à établir

Une des premières sources de difficultés ou de blocages des opérations d'aménagement se situe au niveau du bouclage des financements et du partage de risques. De façon pragmatique, c'est en organisant et en négociant sans attentisme des accords entre État, collectivités et autres partenaires concernés que l'on pourra activer au mieux les projets : à l'échelle de l'EPA pour ce qui concerne le partage des rôles entre État et collectivités locales comme c'est le cas pour Paris-Saclay, puis à l'échelle des opérations parfois difficiles à équilibrer, comme certaines de celles relevant actuellement de l'EPAORSA, quitte à les réétudier ou les différer si aucune solution n'est possible sur la base du projet actuel.

Le partage des financements publics nécessaires à l'équilibre prévisionnel d'un bilan ne doit pas faire oublier la question plus cruciale encore du partage des risques, compte tenu des nombreux aléas techniques, économiques et financiers que les opérations d'aménagement rencontrent sur la durée. Rien n'empêche que les conventions de financement intègrent cet aspect, y compris dans le cas des EPA qui bénéficient d'une garantie in fine de l'État.

9. Établir des conventions de financement des grandes opérations d'aménagement portées par les EPA

4.3.2. Il est possible de lever les freins à la production de foncier par les EPA

Une enquête a été conduite sur ce point par la mission auprès de l'AFTRP et de l'ensemble des EPA.

Le potentiel de charges foncières pour des logements figurant dans les dossiers de ZAC approuvées est conséquent: il équivaut à 10.000 logements à Sénart, 10.000 à

Marne la Vallée , 5.000 au Val d'Europe, 3.500 à l'EPA Plaine de France, 10.000 à l'EPPS, dont une forte proportion de logements destinés aux étudiants

D'autres ZAC sont au stade des études, ou devraient subir des modifications (déséquilibre d'opérations notamment) : l'AFTRP chiffre ainsi le nombre de logements potentiels à 2.700, 10.000 logements sont prévus à l'Epadesa et environ autant à l'EPAORSA.

4.3.2.1. Les difficultés

- Les difficultés d'écoulement des stocks :

Les cessions de foncier sur les opérations approuvées se ressentent des difficultés conjoncturelles qui incitent les promoteurs à ne lancer leur programme qu'après une phase de pré-commercialisation. Ils peuvent aussi suspendre la réalisation de promesses de vente déjà signées (de tels exemples sont donnés par l'AFTRP pour plus de 500 logements) ou à mettre en cause la composition du programme (Sénart).

Les prix pratiqués témoignent de cette situation: ils stagnent depuis la crise de 2008, malgré une certaine augmentation en cœur d'agglomération. Toutefois, ils sont relativement hétérogènes, en fonction de la nature des produits (locatif social, accession sociale, libre) et de leur localisation¹⁵. Les directeurs généraux enquêtés considèrent qu'un rabais sur leurs prix n'aurait guère d'effet.

Tous les établissements interrogés invoquent les difficultés de financement et de gestion des équipements publics, qui peuvent conduire les élus à plafonner le niveau des mises en chantier, notamment à l' Epamarne (Bussy-Saint Georges) ou à l'EPAMSA.

- Sur les conditions de lancement de nouveaux programmes, les difficultés sont celles rencontrées par de nombreux aménageurs:

Les blocages sur du foncier public sont souvent cités, comme celui avec Réseau ferré de France (RFF) sur la ZAC des Groues (Epadesa, 4000 logements en jeu). Le contentieux peut porter sur le niveau des prix, mais aussi sur la lenteur des procédures, par exemple à Saclay où la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris créant l'EPPS prévoit explicitement le transfert gratuit du foncier de l'État. De son côté, l'AFTRP déplore les avis multiples sur le foncier dont elle détient le mandat de commercialisation pour le compte de l'État. Les EPA dénoncent les contradictions de l'État qui, comme propriétaire, cherche à valoriser ses terrains tout en exigeant des bilans de ZAC équilibrés. Il paraît peu réaliste que les EPA bénéficient d'un régime de faveur, mais ces difficultés montrent la nécessité d'organiser un arbitrage sur les valeurs foncières des terrains publics.

10. Instaurer une instance d'arbitrage sur la valorisation du foncier de l'État

¹⁵ À noter que l'EPAMSA pratique des tarifs peu différenciés entre locatif social et libre, compte tenu des réalités du marché de l'accession.

Sur les terrains privés, les méthodes d'évaluation, qui intègrent la valorisation future liée au changement de destination des sols, sont mises en cause. Mais, cette évolution n'est pas le seul fait de France-Domaine et reflète l'évolution de la jurisprudence.

Les taxes sur les bureaux liées au Grand Paris rendent difficiles le montage d'opérations tertiaires déjà délicates.

La lourdeur de procédures est source de délais pouvant atteindre 5 ans entre le lancement d'études de ZAC et l'ouverture du premier chantier. C'est en particulier le cas des procédures en matière de protection de l'environnement : études d'impact, enquêtes publiques. On peut également citer le plan de prévention du risque d'inondation de Vigneux qui bloque un projet de 700 logements.

11. Organiser le déblocage des opérations de logements les plus importantes en procédant à un examen interservices sous l'égide du préfet de région

Enfin, les retards et blocages liés aux recours sont couramment cités sauf en grande couronne. Les effets des évolutions jurisprudentielles et législatives récentes ne semblent pas être encore perceptibles.

4.3.2.2. Les leviers d'action

En réponse aux blocages ainsi dénoncés, les propositions concernent d'abord, logiquement, une forme d'aide aux maires bâtisseurs pour construire, mais tout autant pour gérer les équipements d'accompagnement. Une modulation est suggérée en fonction du degré de satisfaction des objectifs de la territorialisation de l'offre de logements (TOL).

La deuxième catégorie de propositions vise à améliorer l'équilibre des opérations pour l'aménageur : l'EPAORSA propose d'alléger le coût du foncier en recourant au bail à construction ou à des formules d'aménagement sans acquisition foncière préalable, ainsi qu'une aide à la dépollution de sites orphelins. Il suggère également une harmonisation fiscale entre les Sem et les EPA, entre opérations d'accession situées au voisinage du Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) et du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD¹⁶). L'allègement des normes de stationnement est évoquée, de même que celui des règles de densité autour des gares en cœur d'agglomération. En revanche, une densification par voie autoritaire n'est pas jugée souhaitable.

Les différents établissements ne disposent pas de manière systématique de plans pluriannuels de cession de charges foncières. Les CDT fixent des objectifs sur l'ensemble du périmètre, tous opérateurs confondus et une part importante de la production résulte d'autres opérateurs présents sur leur territoire ou d'une densification. C'est à l'occasion des futurs « Projets Stratégiques Opérationnels » (PSO) que certains conseils d'administration devront se prononcer.

¹⁶ Étendre l'application du 1042 du CGI aux opérations d'aménagement réalisées en compte propre par les établissements publics d'aménagement.

Préciser que l'article 28 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement concerne également les opérations PNRQAD

4.3.3. Pour rendre les OIN plus efficaces, la mission propose de leur donner une portée contractuelle

L'analyse de l'outil OIN présentée au second chapitre met en évidence ses limites mais aussi son intérêt pour afficher une priorité nationale (voire ultérieurement métropolitaine) sur certains sites. La mission estime donc que l'usage de l'outil doit être maintenu mais réservé à un nombre restreint de sites et à des périmètres tenant compte des besoins des projets. La cartographie des OIN doit être, dans cet esprit, adaptée selon la cartographie stratégique et opérationnelle suggérée précédemment.

En l'attente de la mise en place de la métropole et de la définition de l'intérêt métropolitain, l'outil OIN peut être utilisé aussi pour des projets qui feront l'objet, le moment venu, d'un pilotage métropolitain. On a vu d'ailleurs que le maintien du caractère «national» de l'OIN pour des opérations métropolitaines était de nature à résoudre une difficulté juridique (sous réserve d'une analyse juridique complémentaire, le risque de tutelle de la métropole sur les communes serait évité si le permis de construire restait transféré à l'État plutôt qu'à la métropole).

Enfin, il serait judicieux d'élargir la portée des OIN au-delà de leur effet coercitif. D'ores et déjà, une OIN ne se met pas en place sans concertation préalable avec les collectivités concernées qui sont a minima consultées sur le périmètre.

Depuis 3 ans, l'élaboration des CDT a mobilisé fortement l'État et les collectivités locales concernées par les projets du Grand Paris (cf carte en annexe 4). Les secteurs clés couverts actuellement ou dans le futur par une OIN devraient faire l'objet d'un contrat territorial spécifique, qui expliciterait les modalités opérationnelles d'un projet élaboré conjointement : accord sur le partage des rôles, des financements et des risques, et le cas échéant les engagements des collectivités locales en matière de révision du PLU.

Les dispositifs d'incitation financière au bénéfice des «maires bâtisseurs» actuellement en préparation pourraient être mobilisés prioritairement sur ces OIN. Pour favoriser la mixité sociale en zone dense, il pourrait être envisagé d'étendre aux opérations d'accession sociale le bénéfice de la TVA à taux réduit. Cela pourrait être une manière de faire vivre ces dispositifs (CDT, contrat d'OIN) dans la durée, en leur donnant effectivement le caractère d'un protocole d'engagements réciproques négociés.

12. Accompagner les OIN d'un CDT spécifique, doté d'incitations financières (une aide aux maires bâtisseurs et une TVA à taux réduit pour l'accession sociale) conditionnées par des engagements sur la réalisation effective des programmes.

4.4. Une stratégie à adapter en fonction de l'évolution des compétences de la métropole

Le dispositif cible de l'aménagement doit être cohérent avec le nouveau contexte institutionnel : création de la métropole du Grand Paris et réorganisation des intercommunalités d'Île-de-France. Or, à ce jour, les modalités de ces réformes ne sont pas toutes fixées et certaines dispositions non stabilisées ne sont pas neutres quant aux choix à faire pour le devenir des opérateurs d'aménagement :

- c'est le cas de la définition par la métropole du Grand Paris de l'intérêt métropolitain et de la suite à donner à l'étude qui, selon l'article 12 de la loi du 27 janvier 2014 doit être remise à la métropole par la mission de préfiguration « sur les modalités de la mise à disposition des établissements publics d'aménagement de l'État présents sur le territoire de la métropole, qu'ils soient existants ou à venir » : cela n'empêche pas l'État de préparer des évolutions mais semble incompatible avec l'engagement d'un processus de changement non concerté avec la mission de préfiguration de la métropole,
- à plus court terme, la réécriture de cet article 12¹⁷ est en cours pour ce qui concerne principalement le statut des « territoires ». En fonction de l'option qui sera finalement adoptée, cela conduira à un dispositif métropolitain restant très unifié ou évoluera vers un schéma plus fédéral ; la « rationalisation » des outils d'aménagement pourrait être différente selon les cas (avec un dispositif intégré ou le maintien d'organismes d'aménagement liés à des intercommunalités qui conserveraient des capacités d'action propres en matière d'aménagement).

Le 8 octobre 2014, la mission de préfiguration instaurée par la loi du 27 janvier 2014¹⁸ a adopté une délibération¹⁹ modifiant sensiblement le dispositif d'origine. Il est difficile de préjuger du dispositif qui sera finalement retenu et a fortiori de sa déclinaison précise, mais certaines hypothèses peuvent être formulées.

Si la notion de plan d'urbanisme métropolitain devait être abandonnée au profit d'un SCoT métropolitain, les grands EPCI (« les territoires » au sens de la loi) et, le cas échéant, les communes retrouveraient leurs prérogatives en matière d'urbanisme. La métropole aurait, au moins dans un premier temps des fonctions stratégiques et elle conserverait le pilotage des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain. Elle devrait également jouer un rôle de solidarité entre territoires. En outre, la métropole n'aurait plus vocation à se substituer aux EPCI de petite couronne.

¹⁷ Le Premier ministre, par courrier du 16 juin 2014, a indiqué qu'il souhaitait recueillir des propositions permettant l'évolution du statut des territoires prévus à l'article 12 de la loi MAPTAM .

¹⁸ « La mission de préfiguration, en outre, est chargée de préparer les conditions dans lesquelles la métropole du Grand Paris exerce les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014.(...). Elle est chargée de la préparation du diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire métropolitain, faisant partie du futur projet métropolitain élaboré par la métropole du Grand Paris et mentionné à l'article L. 5219-1 du même code. Elle peut s'appuyer à cette fin sur l'Agence foncière et technique de la région parisienne, l'Atelier international du Grand Paris, les agences d'urbanisme et toute autre structure utile. Elle élabore un prédiagnostic sous la forme d'un rapport qu'elle remet au président de la métropole du Grand Paris, un mois au plus tard après l'élection de celui-ci. »

¹⁹ cf. annexe VV texte de la délibération adoptée.

Cette organisation est susceptible de rendre moins facile la compatibilité entre projets d'aménagement et règles d'urbanisme, et une large place devrait être laissée à des dispositifs contractuels. De grands projets pourront être engagés sur l'initiative d'EPCI, et conduits par des SPL ou après mise en concurrence. L'existence d'un outil métropolitain dédié pourrait garder son actualité, mais il devrait ajuster son périmètre d'intervention pour tenir compte du maintien, en petite couronne, d'EPCI combinant les compétences d'urbanisme et d'aménagement, et désireux de maîtriser directement la conduite de leurs projets

Néanmoins, l'élaboration d'un projet partagé, la sélection des sites prioritaires et la solidarité financière entre opérations d'aménagement restent des étapes nécessaires de la coopération entre l'État et les collectivités.

Le principe de constitution d'une société publique d'aménagement mixte État/collectivités garde son intérêt mais pourrait être adapté et décliné en fonction de l'existence éventuelle de grands EPCI cumulant les compétences d'aménagement et d'urbanisme. En tout état de cause, il convient d'intégrer le sujet des outils d'aménagement dans la problématique de la mission de réfiguration.

4.4.1. Un plan d'action cohérent, partagé, pragmatique et progressif doit être mis en œuvre à court terme

Il est donc suggéré d'engager un plan d'action immédiat comportant les points suivants :

- l'implication coordonnée de tous les opérateurs d'aménagement sur le plan de mobilisation et particulièrement les sites opérationnels,
- la recherche d'efficacité maximale par une mise en réseau des compétences et une synergie entre les équipes,
- la modification de la gouvernance de l'AFTRP, avec le transfert éventuel de ses missions spécifiquement foncières et un changement de nom,
- la mise en place d'un comité de pilotage de l'aménagement francilien et, sous son égide, d'une cartographie stratégique et opérationnelle,
- l'engagement, au sein de ce comité, des discussions sur la réorganisation des opérateurs d'aménagement avec la présentation des réflexions de l'État en vue de la prochaine validation d'un scénario cible, en fonction des prochains arbitrages relatifs à l'organisation de la métropole et des intercommunalités d'Île-de-France.

Conclusion

Le temps est venu pour l'État de tirer les conséquences des évolutions institutionnelles et opérationnelles intervenues autour de lui qui ont un impact direct sur la répartition des compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Au moment où s'engage une étape d'approfondissement de la décentralisation en Île-de-France qui a pour objectif de confier plus de responsabilités aux collectivités locales dans la maîtrise de leurs territoires, il serait paradoxal que l'organisation et l'action des opérateurs de l'État dans le champ de l'aménagement demeurent inchangées.

La poursuite de la décentralisation doit conduire l'État à ne garder en propre que le contrôle des opérations dont le caractère exceptionnel et stratégique pour la France est avéré. A ce titre, les EPA de Saclay, Eurodisney, La Défense et, le cas échéant, Roissy paraissent à la mission devoir rester sous la responsabilité directe de l'État.

Pour le reste, l'urgence est plutôt à la définition d'un projet partagé, déclinaison territoriale et opérationnelle du Sdrif, entre l'État et les collectivités locales qu'à une restructuration des opérateurs.

Cette déclinaison du Sdrif doit aussi être l'occasion de hiérarchiser les projets.

Une instance d'élaboration de ce projet commun est nécessaire et reste à mettre en place dans le sillage de la création de la métropole et de ses EPCI, en liaison avec la région. Ce n'est qu'au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux qu'il sera réellement possible de faire les choix les plus pertinents d'éventuels regroupements ou réorganisation des opérateurs publics existants.

Le projet doit précéder la réorganisation administrative, et non l'inverse.

Le respect de ce principe implique de gérer la période transitoire, entre la situation actuelle et l'émergence des premiers projets communs appuyés sur des institutions nouvelles, avec la double préoccupation de ne pas affaiblir la capacité de mobilisation des opérateurs et de pas engager de restructurations qui rendraient plus complexe la constitution, inévitable à terme, d'outils partagés avec les collectivités locales.

L'enjeu du partage, entre l'État et les collectivités locales, des choix d'aménagement, de leur financement et de leurs risques s'avère d'autant plus important que la loi confie des responsabilités supplémentaires aux collectivités locales d'Île-de-France.

Pour en tirer utilement les conséquences et faciliter ce travail commun, il est nécessaire d'imaginer des outils juridiques nouveaux, plus souples et plus réactifs : c'est pourquoi la mission propose de mettre à l'étude la constitution d'une société associant l'État, les collectivités locales, et éventuellement la Caisse des Dépôts sur le modèle des SPLA et des SPL.

Sabine Baïetto-Beysson



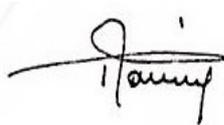
Inspectrice générale
de l'administration
du développement
durable

Jean-Louis Héлары



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Pierre Narring



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Eric Verlhac



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 009695-01



25/5/2014

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature Paris, le 15 MAI 2014

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

La Ministre

Sous-direction de l'Aménagement durable

à

Bureau des Grandes Opérations d'Urbanisme

Monsieur le Vice-Président du conseil général de l'environnement et du développement durable

Affaire suivie par :
nicolas.naville@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 76 05

→ Bureau
19 MAI 2014
Patrice PARISÉ

Objet : Mission d'expertise sur la stratégie d'intervention de l'État dans l'aménagement francilien
PJ : Cadrage de la réflexion engagée avec les EPA

Dans le cadre de la feuille de route pour le Grand Paris du logement et de l'aménagement durables, présentée en Conseil des ministres le 29 janvier dernier, a été annoncée une modernisation des opérateurs de l'État, afin de les adapter au nouveau contexte urbain et institutionnel de l'Île-de-France et dans l'objectif d'une accélération de la production de logements et d'une plus grande mutualisation des moyens.

Cette modernisation passera en particulier par la redéfinition des périmètres et des objectifs des Opérations d'Intérêt National (OIN) et des Établissements Publics d'Aménagement (EPA) chargés de leur mise en œuvre, ainsi que par la création de Grand Paris Aménagement (GPA), constitué à partir de l'AFTRP.

Une réflexion a été engagée avec les EPA et les services déconcentrés de l'État en vue de préciser les modalités de ces évolutions, et de préparer les décisions qui interviendront dès 2014.

Je souhaite confier au CGEDD une mission d'expertise afin d'approfondir certains aspects de cette réflexion.

L'objectif est de réinterroger la stratégie d'intervention de l'État dans l'aménagement francilien en vue d'en accroître tant l'efficacité que la lisibilité, et d'envisager les évolutions induites par la création prochaine de la Métropole du Grand Paris et des nouveaux EPCI en grande couronne.

Il s'agira dans un premier temps de caractériser les opérations continuant à justifier une intervention exceptionnelle de l'État au travers des OIN, et celles ayant au contraire vocation à relever de l'initiative de la future métropole, dans le cadre d'opérations d'intérêt métropolitain (OIM).

L'analyse conduite de manière générale et sur chacune des opérations existantes aboutira le cas échéant à une proposition d'évolution de la géographie des OIN en Île-de-France (suppressions, créations, modifications de périmètres), assise sur une redéfinition des objectifs qui leur sont assignés. Si cela s'avère pertinent, elle pourra être complétée de propositions d'évolution de l'outil juridique OIN lui-même.

À partir de cette redéfinition des champs d'application respectifs des OIN et des OIM, il s'agira ensuite de proposer, pour chacune, des modalités de gouvernance et de mise en œuvre partenariale adaptées au nouveau cadre institutionnel.

La gouvernance des OIN et des EPA sera ainsi amenée à évoluer pour donner toute sa place à la métropole.

S'agissant des OIM, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles a prévu que les EPA puissent être mis à disposition de la métropole, et que cette dernière puisse demander à l'État de la faire bénéficier de compétences dérogatoires pour la création et la réalisation des ZAC et la délivrance des autorisations d'urbanisme. Il conviendra de préciser les conditions de mise en œuvre de ces deux dispositions, et de préciser plus généralement le rôle de l'État et de ses opérateurs (EPA et GPA) dans la mise en œuvre des OIM.

Sur la base de l'analyse des déterminants stratégiques de l'intervention de l'État, vous étudierez ensuite l'adéquation de la structure des EPA aux enjeux identifiés. Je souhaite que vous abordiez en particulier la question de la masse critique et de la capacité d'autonomie des EPA, sous l'angle financier (masse critique pour assurer la viabilité du modèle économique) et sous l'angle des compétences (capacité à capitaliser les compétences pour faire face à des exigences et une complexité accrues, notamment en termes de développement durable ou de renouvellement urbain). Cette analyse aboutira le cas échéant à une proposition d'évolution de la géographie des EPA d'Île-de-France, et à des propositions de dispositifs permettant de mieux mutualiser les moyens et les compétences entre les différentes structures.

En fonction des réponses apportées à l'ensemble de ces questions les propositions porteront en outre sur les schémas d'organisation permettant d'articuler au mieux les trois échelles des projets, de leur gouvernance et des structures chargées de leur mise en œuvre.

Le dernier volet de la mission consistera, enfin, à analyser les modes d'intervention des EPA, en vue de renforcer leur contribution aux objectifs stratégiques portés par l'État, au premier rang desquels la production d'une offre de logements et de locaux économiques adaptés aux besoins en Île-de-France. Cette analyse visera notamment à préciser la doctrine des EPA en matière de fixation du niveau des charges foncières, et leur rôle dans la maîtrise de l'inflation foncière.

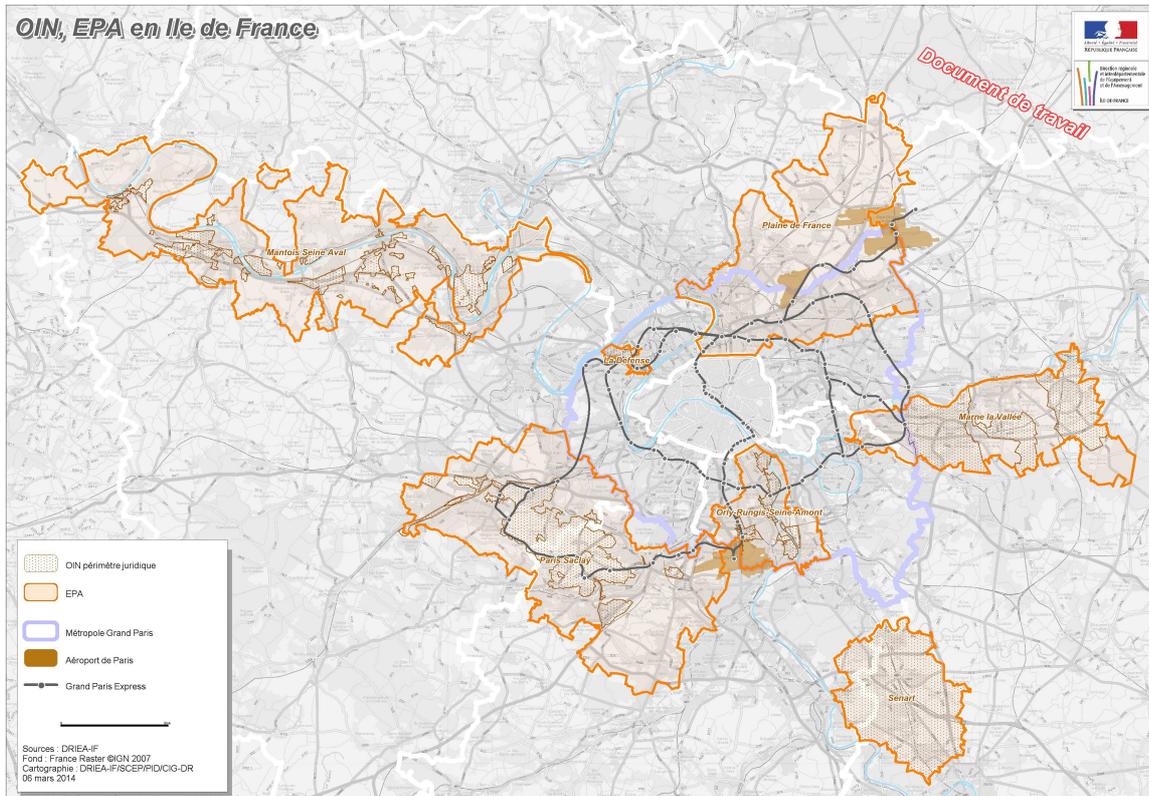
Afin de contribuer à la réflexion engagée plus largement, je souhaite que les conclusions de cette mission puissent être rendues à l'automne 2014. Une première note d'étape, fin juin 2014, traitera des critères justifiant l'intervention opérationnelle de l'État, et de la question des structures et de leur masse critique.

Pour la Ministre et par délégation,
le Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme
et des Paysages



Etienne CREPON

2. Opérations d'intérêt national et établissements publics d'aménagement en Île-de-France



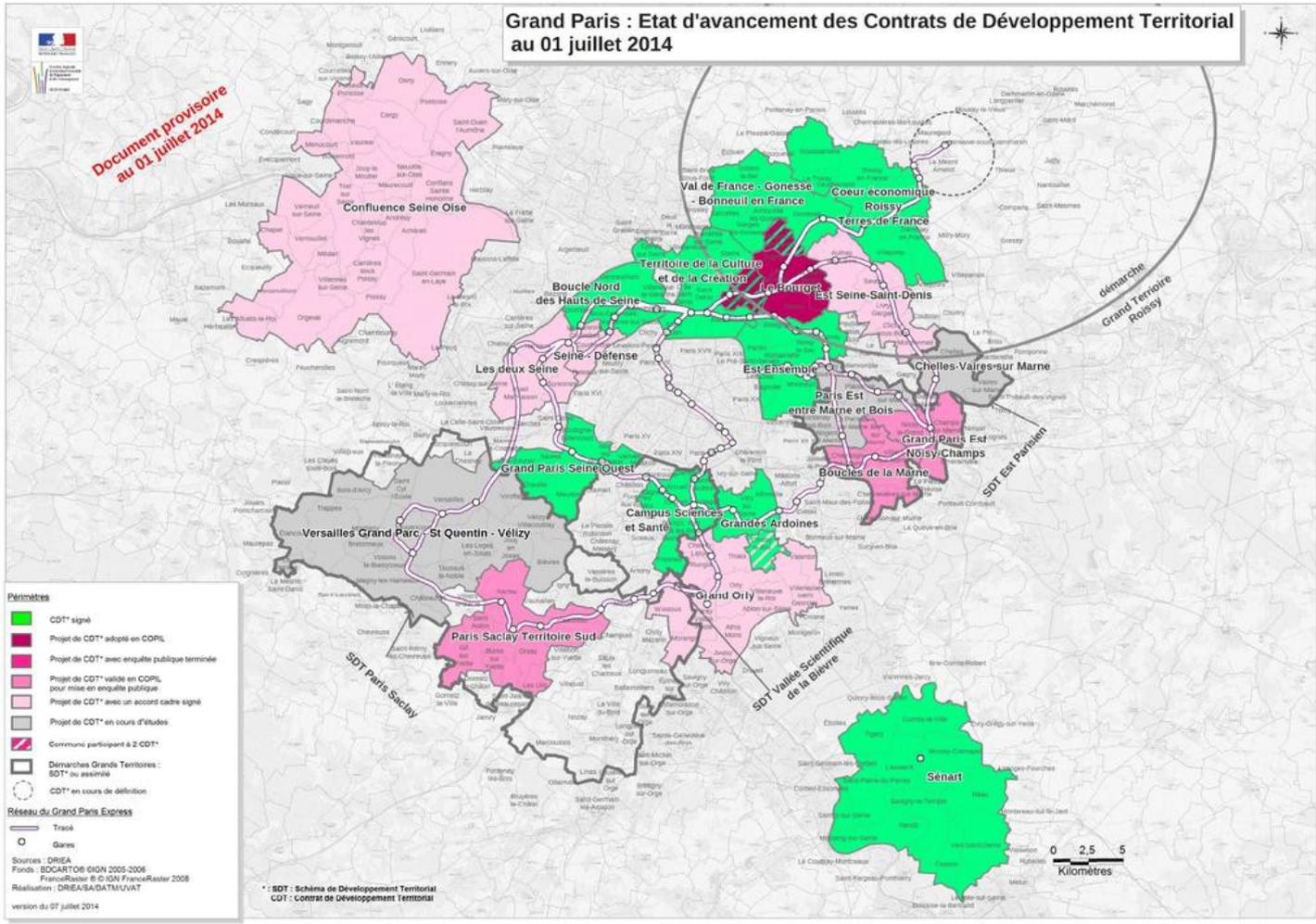
3. Éléments de comparaison sur l'activité des EPA et de l'AFTRP

(source : questionnaire parlementaire pour la loi de finances 2014)

EPA	AFTRP	EPAFRANCE	EPAMARNE	Epadesa
EXERCICE 2012				
PRODUITS	163.891.365	16.845.725	68.273.970	164.225.198
dont production vendue	90.246.542	14.329.786	54.679.769	7.495.347
dont Subventions d'Exploitation	29.768.978	358.976	1.174.751	1.001.412
CHARGES	163.891.365	20.114.553	78.330.635	164.225.198
dont achat	56.650.530	2.586.014	6.517.987	77.992.393
dont charges de personnel	11.734.835	0	9.216.042	10.014.383
dont services extérieurs	6.781.652	333.544	2.348.061	5.332.459
dont impôts, taxes	2.619.436	357.803	1.699.937	1.695.945
dont résultat	7.448.837	(3.268.828)	(10.056.664)	4.150.531
ELEMENTS DU BILAN AU 31/12/2012				
Fonds propres (dotations, fonds divers, réserves, subventions d'investissement, résultat de l'exercice, etc.)	108.443.998	38.070.211	32.146.534	(87.862.141)
Endettement (à moyen/long termes)	0	0	0	8.827.908
Stocks	154.662.026	57.083.494	50.841.923	179.237.857

EPA	EPAMSA	EPAORSA	EPA PLAINE DE FRANCE	EPA SENART
EXERCICE 2012				
PRODUITS	16.010.623	7.245.647	28.195.085	41.904.216
dont production vendue	1.998.994	304.795	4.553.685	19.691.057
dont Subventions d'Exploitation	3.928.216	4.257.987	8.455.684	5.492.768
CHARGES	17.922.749	9.654.736	32.078.411	41.904.216
dont achat	8.721.547	2.609.668	22.606.482	19.304.339
dont charges de personnel	3.301.949	3.445.850	3.727.091	4.320.319
dont services extérieurs	1.644.993	2.601.506	1.626.728	891.919
dont impôts, taxes	420.933	206.737	273.602	838.395
dont résultat	(1.912.126)	(2.409.089)	(3.883.326)	(2.952.278)
ELEMENTS DU BILAN AU 31/12/2012				
Fonds propres (dotations, fonds divers, réserves, subventions d'investissement, résultat de l'exercice, etc.)	25.391.580	12.436.422	22.168.326	21.908.514
Endettement (à moyen/long termes)	11.300.000	10.032.058	11.800.000	15.473.480
Stocks	48.332.788	11.108.985	62.959.156	86.256.236

4. Contrats de développement territorial



5. Éléments de référence concernant les entreprises publiques locales d'Île-de-France (non exhaustif)

	CAPITAL	EFFECTIFS	CA GLOBAL	PROD. LOGEMENTS
Sem PARISIENNES				
Semavip	7,8 M€ : 80% Ville de Paris, 20% CDC	35	90 M€ en 2013 dont 91 en concessions d'aménagt.	n.d.
SemPariSeine	0,3 M€ 70 % Ville solde privés	70 (y compris activités de gestion)	70M€ dont aménagement 18M€	n.d.
SEMAPA (SPL)	0,5M€ dont 66% Ville de Paris, 26% département de Paris, 8% région	67	92 M€ en 2012	n.d.
Paris Batignolles Aménagement (SPLA)	6 M€ Ville de Paris et département de Paris	15	115 M€	3000 logements au total dans la ZAC
Sem PETITE COURONNE				
Sem 92	10 M€ (70 % CG 92, 15% CDC, 10 % région)	70	136	1380 (?)
Séquano Aménagement (93)	9,7 M€ (62% CG 93,5% Villes 15% CDC)	76	118 yc subventions et participations	2000 (?)
Sadev 94	10 M€ (50% villes du 94 30% conseil général 20% privé dont CDC 15%)	35	CA global prévu de 141 en 2014 ²⁰ dont 113 en cessions de charges foncières	84000m2 en 2008 soit +/- 1000
SAEM Val de Seine Aménagement	1,5 M€ Boulogne, CG 92, CDC	26	19 M€ en 2012	n.d.
Plaine commune développement (SPL)	8 M€ à 100% détenu par l'EPCI et les communes	s.o. (création)	s.o.	s.o.
Sem Plaine commune	4,3M€, dont Plaine com. 45%; villes 26%, CdC 11%, privé 12%, État 6%	41	69M€ en 2012	8000 logements réalisés de 2001 à 2013
EPL GRANDE COURONNE				
Essonne aménagement	2,8 M€ (CG 91 53%, communes 21%, CDC 17%)	35	9M€	n.d.
Cergy Pontoise aménagement (SPLA)	2,5 M€ à 100% collectivités	22	27 M€	n.d.
Yvelines aménagement	3M€ (CG 78, CDC)			
Aménagement 77	4,9 M€ Conseil général 77, Melun, CDC	13	3,8M€	n.d.
Semavo	71% CG, 9% CDC	15	2,5M€	

²⁰ Source rapport CRC

5.1. Éléments de référence concernant les entreprises publiques locales d'Île-de-France (non exhaustif). Réseau de la SCET

20 Sem, 6 SPL et SPLA figurent dans le seul réseau SCET

DELTAVILLE	Sem
AMENAGEMENT 77	Sem
ESSONNE AMENAGEMENT	Sem
Gip RU TRAPPES - LA VERRIERE	Autre
M2CA	Sem
LE BOURGET GRAND PARIS	SPL
Marne & Gondoire Aménagement	SPLA
Melun Val de Seine	Sem
Plaine Commune Développement	Sem
SADEV 94	Sem
VAL DE SEINE AMENAGEMENT	Sem
SAERP	SPL/SPLA
SAES	Sem
SARRY 78	Sem
Sem 92	Sem
Sem GENOPOLE	Sem
SEMAVIP	Sem
SEMAVO	Sem
SEMERCLI	Sem
SEMPARISEINE	Sem
SEMRO	Sem
SEQUANO AMENAGEMENT	Sem
SOCAREN	Sem
SPLA Cergy Pontoise Aménagement	SPL/SPLA
SPLA Haut Val de Marne Développement	SPL/SPLA
RUEIL AMENAGEMENT	SPL/SPLA
YVELINES AMENAGEMENT	Sem

6. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
Mme LAHAYE	Frédérique	cabinet du Premier ministre	conseillère technique
Mme PIETTE	Emilie	cabinet MLETR	directrice de cabinet
M. LAGET	Thierry	cabinet MLETR	directeur adjoint de cabinet
Mme CARPENTIER	Alexandra	cabinet MLETR	conseiller technique
M. DELAUNAY	Nicolas	cabinet MLETR	conseiller technique
M. CREPON	Étienne	DHUP	directeur
M. GIROMETTI	Laurent	DHUP	directeur
M. BERTRAND	François	DHUP	sous-directeur
M. MASCLAUX	Jérôme	DHUP	adjoint au sous-directeur
M. NAVILLE	Nicolas	DHUP	chef de bureau
M. DAUBIGNY	Jean	Préfecture de région Ile de France	préfet de région
M. LUCAS	François	Mission de préfiguration de la MGP	préfet
M. LEBLANC	Gilles	DRIEA	directeur
M. BAZIN	Daniel	DRIEA	directeur adjoint
Mme LEHIDEUX	Véronique	DRIEA	adjointe au directeur
M. DUBOIS	François	DRIEA	chef de service
M. MARTIN	Jean-Christophe	CGFI	contrôleur général

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
M. CHARRISSOUX	Denis	Direction du Budget	sous-directeur
M. MEILLAND	Olivier	Direction du Budget	chef de bureau
Mme MARTIN	Juliette	Direction du Budget	adjoite au chef de bureau
M. BOULANGER	Guillaume	Direction du Budget	membre du C.A. de l'AFTRP
M. LAJOIE	Thierry	AFTRP	PDG
M. DELARUE	François		Ex-PDG de l'AFTRP
M. PARANT	Hugues	Epadesa	DG
M. DE FAY	Stephan	Epadesa	directeur des relations institutionnelles
M. FERRAND	Nicolas	EPA Marne/EPA France	DG
Mme DIELAINE	Frédérique	EPAMSA	DG par interim
Mme DUMAS	Sophie	EPAMSA	directrice stratégie territoriale
M. TOUCHEFEU	Jacques	EPAORSA	DG
M. ROBERT	Damien	EPA PLAINE DE France	DG
M. DEPRESLE	Bruno	EPA SENART	DG
M. VELTZ	Pierre	EPPS	PDG
M. BOUVELOT	Gilles	EPFIF	DG
Mme BELIN	Marie-Anne	SemAVIP	DG
Mme BARBE	Catherine	société du grand paris	Directrice des partenariats stratégiques
M. DUPONT	Hervé	CGEDD	ex SG CGOU puis DG EPA PdF

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
M. POURQUERY DE BOISSERIN	Vincent	CGEDD	ex DG EPAMARNE

7. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne
CDT	Contrat de développement territorial
CJCE	Cour de Justice de la Communauté Européenne
CPER	Contrats de projets État-région
CGFI	Contrôle général économique et financier
CRACL	Compte Rendu d'Activités à la Collectivité Locale
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement
DUP	Déclaration d'utilité publique
EPA	Établissement public d'aménagement
Epadesa	Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche
EPAMSA	Établissement Public d'Aménagement du Mantois Seine Aval
EPAORSA	Établissement public d'aménagement Orly Rungis seine amont
EPF	Établissement public foncier
EPFIF	Établissement public foncier d'Île de France
EPPS	Établissement public Paris-Saclay
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPAVN	Établissement public d'aménagement des villes nouvelles
MGP	Métropole du Grand Paris
OIN	Opération d'intérêt national
ORF	Observatoire régional du foncier
PAZ	Plan d'aménagement de zone
PIG	Programme d'intérêt général
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PNRU	Programme National pour la Rénovation Urbaine
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
PSO	Projet stratégique opérationnel
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la région Île -de-France
Sem	Société d'économie mixte
SemOp	Société d'économie mixte à opération unique
SGP	Société du Grand Paris
SPL	Société publique locale
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
TOL	Territorialisation de l'Offre de Logements
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZUP	Zone à urbaniser en priorité

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

