

Les collectivités locales et la gestion des opérations d'aménagement urbain

PRESENTATION

Au cours de la dernière décennie, le rapport public de la Cour des comptes a abordé, à plusieurs reprises, des thèmes se rattachant au sujet plus large des politiques locales d'aménagement urbain :

- rapport public 1990, « Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement », p. 351 et s. et « Opérations immobilières de certaines communes d'Ile-de-France », p. 389 et s. ;

- rapport public 1993, « Le recours par certaines communes d'Ile-de-France aux sociétés d'économie mixte », p. 325 et s. ;

- rapport public 1995, « Les sociétés d'économie mixte communales d'aménagement en Ile-de-France », p. 331 et s. ;

- rapport public 1997, « Les opérations d'aménagement et de rénovation urbaine de la ville de Toulon », p. 475 et s.

Toutefois, alors que les années 1991-1992 à 1997-1998 ont été marquées par une très grave crise immobilière, à aucun moment, une approche générale n'avait été retenue.

L'intérêt de la présente insertion est de tracer un bilan de la gestion par les collectivités locales ou leurs satellites de leurs opérations d'aménagement en cette période de crise.

Il vise également alors que leur cadre juridique vient d'être récemment transformé par la loi n° 2000.1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains à souligner l'indispensable dimension économique et financière de ces politiques d'urbanisme.

Le thème de l'aménagement urbain est un thème assez fréquemment abordé dans les lettres d'observations définitives des chambres régionales des comptes (cf. rapport public 2000, p. 701) et le projet a été établi après exploitation d'une centaine de lettres envoyées au cours d'une période de trois ans (par les chambres régionales des comptes de l'Ile-de-France, de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Midi-Pyrénées, de Languedoc-Roussillon, de Picardie et de Rhône-Alpes.

Au cours des vingt dernières années, l'aménagement urbain a connu en France de profonds bouleversements, marqués par la décentralisation de l'urbanisme, le lancement de nombreux grands projets, l'apparition à la fin des années 80 d'une bulle spéculative, caractérisée par une hausse incontrôlée des charges foncières suivie d'une crise immobilière et foncière très profonde.

Entamée avec la loi du 7 janvier 1983 et récemment renforcée par la loi n° 2000.1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), la décentralisation de l'urbanisme a été marquée par le choix de l'échelon de la commune pour l'exercice des principales compétences en cette matière, même si l'Etat a gardé, outre ses rôles d'édition des normes et de contrôle, une responsabilité directe pour définir les enjeux s'imposant aux collectivités locales.

Les communes sont ainsi devenues les acteurs déterminants de la gestion et de la planification urbaines. Dans ce cadre, les opérations d'aménagement qu'elles conduisent peuvent avoir des finalités très diverses, prévues par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, visant aussi bien la politique de l'habitat, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de tourisme et de loisirs, la lutte contre l'insalubrité, la mise en œuvre du renouvellement urbain ou la préservation des espaces naturels.

Ces opérations d'aménagement engagent fortement les collectivités locales dans les processus d'urbanisation dont elles sont parties prenantes. En effet, une opération d'aménagement ne consiste pas seulement dans la production de terrains à bâtir. Elle suppose également le montage de financements lourds et souvent complexes et la maîtrise du foncier qui relève souvent de procédures de droit public très spécifiques, comme le droit de préemption ou l'expropriation, mises en œuvre par la collectivité locale. Elle vise enfin une nouvelle organisation de l'espace urbain et la réalisation d'équipements publics. La collectivité locale, la commune dans la plupart des cas, doit donc intervenir directement ou indirectement comme planificateur, comme coordinateur ou comme maître d'ouvrage

pendant toute la conception et le déroulement de l'opération d'aménagement.

Quelles qu'elles soient, il n'en demeure pas moins que ces opérations d'aménagement engagent fortement les collectivités locales dans des processus d'urbanisation dont elles sont parties prenantes. En effet, une opération d'aménagement ne consiste pas seulement dans la production de terrains à bâtir. Elle suppose également une maîtrise foncière qui relève souvent de procédures, comme le droit de préemption ou l'expropriation, mises en œuvre par la collectivité locale. Elle vise enfin une nouvelle organisation de l'espace urbain et la réalisation d'équipements publics. La collectivité locale, la commune dans la plupart des cas, doit donc intervenir directement ou indirectement pendant toute la conception et le déroulement de l'opération d'aménagement.

A plusieurs reprises, la Cour des comptes s'est penchée sur les risques pris par les collectivités locales ou par leurs sociétés d'économie mixte en matière d'aménagement urbain en soulignant l'importance de leurs conséquences financières. Elle a ainsi montré que la crise immobilière de la dernière décennie avait souvent servi de révélateur des insuffisances de préparation et de conduite de ces opérations.

Alors que se consolide, depuis la fin de 1999, la reprise de l'activité immobilière et qu'un nouveau cadre législatif a été adopté par la loi SRU du 13 décembre 2000 précitée, l'examen, par plusieurs chambres régionales des comptes, d'opérations d'aménagement conduites par les collectivités locales, a permis de mettre en évidence les difficultés de leur assainissement physique et financier (I) ainsi que les nombreuses insuffisances de leur cadre juridique et comptable (II).

I – Un apurement long et coûteux des opérations d'aménagement

La compétence de principe de l'aménagement urbain appartient depuis 1985 aux communes qui ont la responsabilité de la planification urbaine (plans d'occupation des sols remplacés par les plans locaux d'urbanisme dans le cadre de la loi SRU), de la politique foncière (droit de préemption urbain), des politiques d'aménagement (zones d'aménagement concerté, lotissements) et de la police de la construction (permis de construire).

Le pouvoir de décision en matière d'urbanisme opérationnel a ainsi été transféré aux conseils municipaux pour les zones d'aménagement

concerté (ZAC) par la loi du 18 juillet 1985. Principale procédure d'initiative publique, la zone d'aménagement concerté (ZAC) permet à la collectivité locale d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains, en vue de les céder ou concéder à des utilisateurs (Code de l'urbanisme, art. L. 311-1). L'opération d'aménagement peut être réalisée par la collectivité publique qui en a pris l'initiative (elle aménage alors en régie) ou par un aménageur auquel cette dernière a confié cette mission par convention (C. urbanisme, art. L. 300-4).

Pour s'assurer la maîtrise des sols nécessaires à l'opération, la personne publique, ou l'aménageur habilité à cet effet, doit parfois recourir à l'expropriation. Seuls les aménageurs ayant la qualité de société d'économie mixte à participation publique majoritaire ou d'établissement public, visés par le second alinéa de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, peuvent se voir confier la faculté d'exproprier dans le cadre, hier de concessions d'aménagement et depuis la loi SRU, de conventions publiques d'aménagement.

Largement utilisée à partir du milieu des années 80 comme instrument principal de l'urbanisme opérationnel, la procédure de zone d'aménagement concertée est devenue, au cours de la dernière décennie, source de nombreuses difficultés pour les collectivités locales. Dans un contexte de hausse ininterrompue des prix jusqu'en 1991, de nombreuses collectivités ont recherché la production la plus importante possible de terrains à bâtir pour organiser l'espace urbain et le répartir entre activités économiques, logements et équipements publics, et certaines ont engagé tardivement d'ambitieux projets de rénovation de centre ville et d'implantation de zone de bureaux ou de locaux d'activité.

Les prix de cession des charges foncières sur lesquels reposait l'équilibre des bilans des ZAC, s'étant effondré après le retournement de la conjoncture immobilière à la fin des années 80, ces opérations ont connu de graves difficultés.

♦ Tel a été le cas pour l'opération d'aménagement de la ZAC du centre ville de la commune de Bondy (Seine-Saint-Denis), confiée en concession à la SEMICOB.

En 1990, le programme de cette opération envisageait la création sur 13 hectares, de 1 200 à 1 500 logements, de 30 à 35 000 m² de bureaux et de 20 000 à 25 000 m² de commerces. Alors qu'en 1992, la réalisation d'un parking et d'un commerce en centre ville était mise par la commune à la charge de l'opération, les dépenses d'acquisition d'immeubles et de terrains et le remboursement des emprunts n'étaient pas accompagnés des rentrées de recettes prévues, le retournement du

marché immobilier réduisant le nombre d'acquéreurs de droits à construire.

Au cours de l'été 1993, soit moins d'un an plus tard, la ZAC centre ville était devenue déficitaire de près de 2,59 M€ selon les termes du compte-rendu annuel à la collectivité locale présenté le 11 janvier 1993 au conseil municipal de Bondy. En mai 1994, le déficit était estimé par un rapport d'audit à 12,35 M€. Deux ans plus tard, en mai 1996, le compte-rendu annuel à la collectivité locale évaluait la charge financière prévisible pour la commune à 32,93 M€ dont 30,34 M€ de participations et 2,59 M€ d'acquisitions.

Après réduction du périmètre de la ZAC dans le cadre du plan de continuation d'activité de la SEMICOB, la poursuite de la dégradation de cette opération et les conséquences financières qu'elle a emportées ont conduit le tribunal de commerce de Bobigny à prononcer, en mars 1997, l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire à l'encontre de la société d'économie mixte.

Par jugement du 16 novembre 1998, cette juridiction a autorisé la poursuite de l'activité de la société sous réserve de l'abandon par la ville de ses créances, directes ou indirectes, de 125,31 M€ sur la société et de son engagement de racheter à cette dernière, au cours de l'exercice 1999, des immobilisations à hauteur de 6,86 M€.

Outre leur caractère exemplaire, les procédures d'apurement mises en œuvre illustrent la complexité du rétablissement de l'équilibre économique d'une opération d'aménagement.

Ces exemples permettent également de souligner la réticence et les difficultés des acteurs concernés par l'opération à définir et à mettre en œuvre une stratégie effective d'apurement (A), tout en donnant une illustration de l'éventail possible des interventions des collectivités (B).

A – La coûteuse lenteur des réactions publiques

♦ Les opérations conduites par la société d'économie mixte Marseille Aménagement (Bouches-du-Rhône) illustrent les hésitations fréquentes des collectivités locales pour apurer leur politique d'aménagement. Ainsi deux ans d'attente ont été nécessaires avant que l'opération d'aménagement des Camoins ne soit abandonnée malgré l'évidence, dès l'étude du projet, du caractère aléatoire de son équilibre financier. De la même façon, les attermolements relatifs au programme de la ZAC de la Providence ont conduit la ville à assumer à la clôture de

l'opération à la fin 1996 une charge de 2,29 M€, largement constituée de frais financiers et de gestion.

La conduite en régie directe de leurs opérations d'aménagement n'incite pas plus les collectivités à des réactions rapides face aux difficultés rencontrées.

Les dispositions budgétaires et comptables, applicables à ces opérations conduites en régie, ne sont au demeurant pas toujours bien connues ni appliquées.

♦ Ainsi la comptabilité du budget annexe au budget de la commune de Gaillac (Tarn) de la ZAC de Roumagnac a souffert de nombreuses insuffisances : absence de comptes de stocks retraçant l'évaluation des terrains à leur coût de revient, absence de provisions, enregistrement d'opérations incombant, non au budget annexe, mais au budget communal.

Plus dommageables, les retards dans la prise en compte des difficultés des opérations d'aménagement ont souvent contribué à l'alourdissement de leurs charges financières.

♦ Ainsi, l'opération de la ZAC Perspectives Seine, concédée par la commune d'Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine) à la société d'économie mixte du département des Hauts-de-Seine (SEM 92) a rapidement connu des difficultés.

Le 31 juillet 1991, la SEM 92 a signé un compromis de vente de droits à construire, pour un montant total de 86,58 M€ HT, avec un groupe de trois promoteurs, ainsi qu'un protocole d'accord complémentaire, d'un montant pouvant être évalué à 52,40 M€ HT. Le compromis de vente portait sur 60 % des droits à construire de la 1^{ère} tranche, le protocole sur les 40 % restant.

Du fait du marasme immobilier, divers avenants ont dû être conclus avec les promoteurs, pour prendre en compte leur désengagement sur une partie des terrains et ajuster le niveau des charges foncières (limitation des acquisitions à 60 % des droits à construire et baisse de l'ordre de la moitié des prix de vente de ces mêmes droits). La trésorerie de l'opération, d'abord positive puis rapidement négative n'a été équilibrée en 1996 que grâce à l'octroi de découverts de la CDC et de la banque San Paolo. A la fin de l'exercice 1996, les produits de cession étaient de 22,08 M€ HT pour un montant de dépenses de 65,75 M€ HT, soit un déficit provisoire de 43,69 M€. A ces difficultés financières se sont ajoutés des problèmes juridiques : le 5 mai 1997, le tribunal administratif de Paris a annulé le dossier de la ZAC pour vice de procédure.

Un avenant à la convention, conclu en mars 1997, a modifié profondément, non seulement les données financières de l'opération, mais aussi l'identité des parties en présence. Il a fait suite à la création d'un syndicat mixte « Issy Berges de Seine », par arrêté préfectoral du 21 novembre 1996, syndicat regroupant la ville d'Issy-les-Moulineaux (pour 33 %) et le département des Hauts-de-Seine (pour 67 %). Par cet avenant, le syndicat s'est substitué à la ville d'Issy-les-Moulineaux dans les droits et obligations de celle-ci à l'égard de l'opération d'aménagement. Cette dernière est désormais réalisée sous le contrôle du syndicat mixte et à ses risques financiers.

La ville d'Issy-les-Moulineaux est donc engagée à supporter tout déficit éventuel au prorata de sa participation aux dépenses du syndicat mixte (33 %). La commune estime que ce risque n'est pas excessif dans une opération d'un intérêt majeur pour l'évolution de son urbanisme. Le syndicat mixte doit supporter le portage financier de terrains non encore commercialisés, étant entendu, selon une délibération du Conseil général du 15 décembre 1996, que ces terrains seront ensuite de nouveau rétrocédés à la SEM 92, « à un prix compatible avec le bilan d'aménagement », lors de leur commercialisation.

Malgré de lourdes charges financières, l'équilibre final de cette opération pourrait être assuré en raison de la reprise de l'activité immobilière.

Au demeurant, si la crise immobilière a eu pour effet de retarder la commercialisation des terrains, en allongeant la durée du portage foncier et en augmentant en conséquence les frais financiers, un mauvais phasage des dépenses peut également aggraver les difficultés.

Face aux difficultés des opérations, les délais de réaction des collectivités sont aussi liés à l'insuffisante appréhension des risques de l'aménagement.

Pour une commune, outre les incertitudes juridiques et contentieuses, ces risques sont nombreux, qu'il s'agisse des risques liés aux difficultés financières et réglementaires de maîtrise du foncier dans un délai compatible avec la programmation de l'opération, de ceux liés à la commercialisation s'agissant à la fois du rythme de cession des charges foncières, de l'adéquation des produits immobiliers à la demande ou de leur prix, mais aussi des risques attachés à l'exécution et au financement des équipements publics.

♦ Ainsi, la ville de Fréjus (Var) a décidé en 1986-1987 de faire réaliser, dans le cadre d'une ZAC, une opération d'aménagement dénommé Port Fréjus et d'en confier la réalisation à la société d'économie mixte de l'aire de Fréjus (SEMAF), créée à cet effet.

Par traité de concession du 29 septembre 1986, la commune a confié à la SEMAF l'aménagement d'une zone de 287 000 m² destinée à accueillir un nouveau quartier organisé autour d'un futur port de plaisance pouvant recevoir de 700 à 750 unités. L'opération devait permettre la construction de 3 000 logements et d'une centaine de commerces, la réalisation des voiries, réseaux et espaces publics ainsi que des équipements publics. Les charges devaient être couvertes, sans participation de la commune, par le produit à venir des cessions, des concessions d'usage et des locations de terrains et d'immeubles.

En contrepartie de l'exonération de la taxe locale d'équipement, la SEMAF s'engageait à réaliser un certain nombre d'équipements publics. Cependant ni la liste, ni l'échéancier, ni le coût de ces équipements n'ont été contractualisés, la convention se contentant de faire référence aux obligations résultant du plan d'aménagement de zone (PAZ) adopté plus tard en octobre 1987.

Dans ce cadre, la SEMAF devait, en matière d'infrastructure, réaliser de nombreux équipements dont un bassin portuaire (10,67 M€), pour une valeur totale de 14,36 M€. Les engagements de la SEM portaient sur plusieurs ouvrages de superstructure d'une valeur totale de 3,9 M€ dont un espace polyvalent (salle de 800 places, hall d'exposition de 2 000 m²) pour un montant de 2,56 M€.

Une participation de 1,52 € était également prévue pour d'autres équipements. Bien que l'opération ait été programmée pour une durée de 16 ans, la zone à aménager a été scindée en 2 tranches pour des raisons commerciales. La première de 148 350 m², la seconde de 36 100 m². Par souci de rationalisation les travaux de viabilisation devaient cependant être effectués en continuité dans leur quasi-totalité. Le 17 février 1995, le Conseil d'Etat a déclaré l'illégalité du PAZ car la densité de la zone était trop forte au regard des dispositions de la loi littoral. Cette décision a entraîné l'annulation de la déclaration d'utilité publique et par voie de conséquence des expropriations. Désormais, la commercialisation de ces terrains est soumise à une révision du PAZ afin de réduire la densité des constructions. Si cette décision a porté un coup d'arrêt à l'opération, la situation financière des concessions était déjà dégradée.

Devant la gravité des difficultés financières rencontrées par la société d'économie mixte, la ville a allongé de 16 à 30 ans la durée de la concession et majoré la rémunération du concessionnaire. Après avoir accordé une avance de 1,83 M€ à la SEM, la ville a été conduite au rachat du parking, puis à la résiliation de la concession et au rachat des divers équipements réalisés (port et annexes) pour un coût total de 9,91 M€. En outre, la ville a acquis pour 9,25 M€ de terrains, désormais inconstructibles, évalués par le service des domaines à 1,83 M€. Le coût

total de l'intervention publique directe dans cette opération avoisinait ainsi en 1998 les 27,44 M€.

Les difficultés de ce projet sont liées pour l'essentiel à son insuffisante définition, à l'inadaptation de son financement, à la surévaluation des potentialités commerciales de la zone ainsi qu'à un large abandon par la commune de son devoir de surveillance et de son pouvoir de contrôle aux partenaires privés. La commune a informé la Cour qu'elle conduira directement l'opération portant sur la deuxième tranche.

♦ La ville de Poissy (Yvelines) a décidé en décembre 1991, avant la pleine période de récession du marché immobilier à partir de 1992, de lancer en centre ville, sur un périmètre de 33 hectares sur lequel elle effectuait des préemptions de terrains depuis 1989, la réalisation de la ZAC Saint-Sébastien. Cette ZAC présentait dès l'origine des risques opérationnels, financiers et juridiques élevés. Elle a été annulée dix ans après son lancement, sans aucun commencement d'exécution.

Cette opération, apparaissait, dès son lancement, surdimensionnée, avec un chiffre d'affaires prévisionnel de droits à construire proche de 121,96 M€ mais aussi très complexe à conduire en raison d'un mélange d'activités industrielles, commerciales, artisanales, hôtelières, de bureaux, logements et équipements publics.

Même si le projet a fait l'objet de révisions successives à la baisse en 1993 et 1995, le programme finalement retenu -la construction de 1 900 logements- aurait entraîné la mise sur le marché de 271 logements par an. Il restait donc très disproportionné par rapport aux capacités d'absorption du marché immobilier local, de l'ordre de 138 appartements neufs par an sur la période 1989 à 1994.

De surcroît, la commune avait pris connaissance, seulement en 1994, soit trois ans après la décision de lancement de l'opération, des risques juridiques du dossier de ZAC tels que les révélaient les conclusions de l'audit juridique qu'elle avait commandé tardivement. La forte opposition à ce projet de certains riverains a abouti à 4 recours introduits devant le tribunal administratif de Versailles et à l'annulation de la ZAC en 1999.

Dûment informée des risques d'annulation de la ZAC, la ville a néanmoins poursuivi cette procédure et conclut un traité de concession en septembre 1995. Ces erreurs d'appréciation peuvent sans doute s'expliquer par des engagements, pris de façon prématurée en 1992 par le président de la société d'économie mixte locale concessionnaire avec l'un de ses actionnaires pour le paiement d'études. Le contrat de concession n'a fait que confirmer certains points déjà convenus entre les deux

partenaires aux termes d'un protocole d'accord signé en novembre 1992, comme la garantie de la ville pour le paiement du foncier et des études estimées à 3,05 M€ à l'aménageur final.

La résiliation du traité de concession le 15 mai 1998 suivie de l'annulation de la ZAC le 4 mai 1999 par le tribunal administratif de Versailles, ont entraîné pour la commune une charge directe et immédiate de 3,05 M€, incluant notamment divers frais hors foncier dont des frais d'études à concurrence de 2,24 M€.

Les difficultés des collectivités locales, postérieurement à la définition de leurs programmes d'aménagement, pour apprécier et faire face à la totalité de leurs risques opérationnels et financiers expliquent sans doute les hésitations relevées dans la mise en place de stratégies d'assainissement.

B – L'extrême diversité des modalités d'apurement des opérations d'aménagement en difficulté

L'apurement des opérations suppose la mise en œuvre de mesures nombreuses et au coût financier souvent très lourd. Il s'agit de diverses façons de réduire le coût des acquisitions foncières, mais aussi des équipements publics et souvent de mettre en œuvre le transfert partiel ou complet du programme à la collectivité.

1 – La modification de la ZAC

La modification de la ZAC et de son programme est explicitement prévue par les articles R 311-32 et suivants du code de l'urbanisme. Elle suppose bien évidemment la transformation de l'ensemble des documents juridiques la déterminant (acte de création, programme des équipements publics, plan de financement, cahier des charges de cession des terrains).

♦ Dans le cadre de la ZAC Paris Rive gauche, confiée en concession par la ville de Paris en août 1991 à la SEMAPA, de tels ajustements ont été nécessaires.

Selon le premier plan d'aménagement de zone approuvé en juillet 1991, l'opération devait comporter la construction de 520 000 m² de logements ainsi que la réalisation de 900 000 m² de bureaux et de 250 000 m² de locaux commerciaux, d'activités et de services. Le programme des équipements publics était lui aussi important (la Bibliothèque nationale de France, des établissements scolaires, des crèches, une bibliothèque pour enfants, des terrains de sport...).

Après annulation par le tribunal administratif, confirmée par le Conseil d'Etat, de l'arrêté prononçant l'utilité publique de l'opération, un nouveau plan d'aménagement de zone a été approuvé par le Conseil de Paris en juillet 1997, une nouvelle déclaration d'utilité publique faisant l'objet d'un décret de novembre 1997. Les principales modifications apportées par le nouveau plan d'aménagement de zone (PAZ) prévoient l'abandon de la traversée routière de la halle métallique de la gare d'Austerlitz, la suppression du tracé dédoublé de l'avenue de France, l'extension du pôle universitaire au sein de la zone et l'accroissement des espaces verts.

Les ajustements du plan de financement ont été également nombreux : réalisation d'économies sur les dépenses prévisionnelles (réduction du coût de la couverture des voies ferrées par réduction de la surface, allègement des frais d'études et de contrôle, abaissement de la rémunération de l'aménageur) et transferts de charges sur le budget de la collectivité (aménagement de la tête du pont sur la Seine, élargissement du pont de Tolbiac, construction d'une passerelle pour les piétons, aménagement des berges).

2 – La réduction de l'assiette foncière

La réduction de l'assiette foncière de l'opération est généralement l'un des moyens mis en œuvre pour rééquilibrer les programmes d'aménagement.

♦ La commune de Maisons-Alfort (Val-de-Marne) a été ainsi contrainte de réduire le périmètre de la ZAC d'Alfort.

A la suite de l'annulation par le tribunal administratif de Paris du PAZ de la ZAC d'Alfort créée en 1990, la création de cette ZAC est en définitive intervenue en juin 1994, sa réalisation étant concédée à la SEML Maisons-Alfort Aménagement par un traité de concession du 24 juin 1994.

Compte tenu d'un solde d'exploitation déficitaire de la ZAC de 9,15 M€ au 31 décembre 1996 et en l'absence de tout début d'exécution des équipements publics d'un coût estimé au bilan de 10,37 M€ TTC, la commune a décidé de réduire le périmètre de l'opération, un nouveau PAZ et un nouveau programme des équipements publics étant approuvés par délibération du 29 juin 1998.

Le programme de l'opération qui comprenait initialement la construction de 200 000 m² surface hors œuvre nette (SHON) a été ramené à 133 000 m², la capacité des équipements publics étant réduite à due concurrence. Le bilan prévisionnel passe en dépenses de

123,33 M€ TTC à 72,72 M€ TTC, les charges au titre des équipements publics étant ramenées à 8,38 M€ TTC.

3 – Le portage foncier

Lorsque les terrains ont déjà été expropriés ou acquis à l'amiable dans le cadre de l'opération, la collectivité locale est souvent conduite à des solutions de portage foncier.

♦ Ainsi la commune de Lattes (Hérault) a pris des engagements importants, aux retombées économiques favorables, dans le cadre des opérations d'aménagement concédées à une société d'économie mixte, la SEMPA 3.

Pour la ZAC des Commandeurs, la collectivité a dû s'engager à acquérir pendant 8 ans des lots à hauteur de 0,30 M€ par an. Elle n'a pas eu en réalité à honorer cet engagement.

Pour alléger le coût du portage foncier de ces opérations d'aménagement, la commune a en outre acquis plusieurs terrains viabilisés sans utilité immédiate, dans un autre lotissement où la SEM intervient en propre. La constitution de cette réserve foncière a été financée par emprunt sur le budget communal.

Lorsque l'opération d'aménagement est en difficulté, les solutions qui s'offrent à un aménageur, propriétaire de terrains qu'il ne peut pas vendre rapidement, sont limitées. Dans l'hypothèse d'une opération d'aménagement concédée à une SEM ou à un établissement public, en cas de difficulté de commercialisation, le plus souvent la collectivité territoriale initiatrice du projet d'aménagement est conduite à racheter les terrains aménagés non vendus. Une telle réaction n'est d'ailleurs pas totalement illogique, même si elle est prématurée dans la mesure où, le plus souvent, au terme des contrats de concession, les collectivités locales s'engagent à prendre à leur charge le déficit final de l'opération. En rachetant les terrains invendus pour un prix égal à leur coût de revient, elles cherchent à éviter ou à minorer le déficit qui serait à leur charge en fin de concession.

Dans le cadre de conventions d'aménagement passées avec des opérateurs privés, ceux-ci, en revanche, réalisent les opérations à leurs risques et périls. Les collectivités territoriales ne devraient donc logiquement pas leur racheter les terrains aménagés qu'ils ne réussiraient pas à vendre, ni assumer d'autres charges. Ce n'est néanmoins pas toujours le cas.

♦ La ZAC du quartier de l'Eglise créée en 1990 par la commune de Houilles (Yvelines) a fait l'objet d'une convention conclue avec un aménageur privé. Devant les difficultés rencontrées par cette opération, la ville, outre la cession de terrains consentie à l'aménageur à un prix inférieur à la valeur vénale, a accepté de prendre à sa charge le portage foncier des terrains invendus jusqu'au 31 décembre 2002.

4 – Les autres solutions

Outre le portage foncier, la réduction, voire la disparition des équipements publics ou leur prise en charge intégrale par la collectivité comme l'abandon des participations des aménageurs, sont fréquemment mis en œuvre.

Face à des opérations d'aménagement en difficulté, les collectivités locales apportent fréquemment des soutiens financiers directs dans des conditions juridiques incertaines.

Au demeurant, les collectivités locales sont parfois conduites à constituer des opérateurs spécifiques, à charge pour ces derniers de reprendre en réserves foncières des terrains acquis dans le cadre d'opérations d'aménagement en difficulté.

♦ Le département du Val-de-Marne, constatant l'ampleur des difficultés des opérations d'aménagement conduites en concession par la SIDECO, aujourd'hui dénommée SADEV, a acquis au cours de l'exercice 1995 des terrains et immeubles appartenant à cette société d'économie mixte pour un montant de 9,70 M€. Ces opérations avaient bénéficié de 1,65 M€ de bonifications d'intérêts et de 0,66 M€ d'avances remboursés par la SIDECO. L'ensemble de ce patrimoine foncier a été ensuite cédé à l'OPAC au prix d'achat, à l'exception d'un terrain de 2,52 M€ destiné à l'implantation d'une fourrière.

Par la suite, en liaison avec d'autres collectivités, a été créé par arrêté préfectoral d'octobre 1996 un syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne, destiné à poursuivre les acquisitions immobilières et à prendre le relais en portage foncier de la SIDECO. Le financement des acquisitions foncières réalisées par ce syndicat est assuré par les communes membres, sous forme de subventions, de bonifications d'intérêts et de garanties des emprunts souscrits. Ses frais de structure sont couverts par une subvention annuelle du département, versée seulement en cas d'insuffisance des rémunérations liées aux cessions.

Malgré son coût et sa lenteur, l'apurement financier d'un grand nombre d'opérations d'aménagement a pu être conduit à terme. Il n'en reste pas moins, comme l'avait montré un rapport réalisé en 1998 par un

groupe interministériel que le déblocage de certaines ZAC n'est pas encore intervenu.

♦ La commune de Villeneuve-le-Roi et le département du Val-de-Marne ont ainsi soutenu plusieurs opérations d'aménagement confiées à la SADEV : la première en rachetant des charges foncières (voiries et bassin de retenue des eaux pluviales) pour 3,96 M€, le second en bonifiant les frais financiers d'un emprunt souscrit par la société d'économie mixte.

Malgré une prolongation de la convention d'aménagement jusqu'en 2002, la commune devrait en outre être conduite à supporter le déficit final de l'opération.

La baisse de la charge foncière admissible pour les constructeurs a créé un redoutable effet de ciseau pour plusieurs opérations, aujourd'hui encore grevées par les charges financières et en sommeil. Les aménageurs comme les collectivités territoriales hésitent alors parfois à clore les opérations pour ne pas faire apparaître exactement le montant des participations déjà versées et restant encore à verser.

Toutes ces difficultés ont été accrues par les insuffisances de l'encadrement juridique et comptable de ces opérations d'aménagement.

II – Les insuffisances de l'encadrement comptable et juridique des opérations d'aménagement

Réformée par l'article 7 de la loi SRU dans le sens d'une simplification, la procédure de création de ZAC exige le respect de règles très précises prévoyant une étude préalable, la constitution d'un dossier de création comprenant un rapport de présentation, une étude d'impact et une analyse du mode de réalisation choisi. Pendant l'élaboration du projet, celui-ci doit être soumis à concertation, selon les dispositions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

La décision de création appartient à la commune si elle est l'initiatrice de la zone, si elle ne concerne qu'elle-même et si elle disposait, jusqu'à l'intervention de la loi SRU qui a supprimé cette obligation, d'un plan d'occupation des sols approuvé. La décision appartient au préfet dans les autres cas.

Dès la création de la zone, les propriétaires disposent d'un droit de délaissement (comme pour les emplacements réservés). L'administration peut prendre des décisions de sursis à statuer en matière d'autorisations

d'urbanisme. Les modalités d'aménagement de la zone doivent être prévues dans un « dossier de réalisation ».

Ce dossier doit comprendre le programme des équipements publics à réaliser dans la zone ainsi que les modalités prévisionnelles de financement de l'opération qui doivent faire l'objet d'un échéancier précis. La loi SRU a supprimé le plan d'aménagement de zone (PAZ) document réglementaire qui avait le même contenu qu'un plan d'occupation des sols.

Le document d'urbanisme de la ZAC sera désormais le plan local d'urbanisme, dont la révision sera éventuellement nécessaire sur le périmètre de la future ZAC. En outre, une clarification est opérée s'agissant du régime des participations financières dans les ZAC puisqu'est retenu le principe d'une contractualisation des participations dues par les aménageurs. Quoique allégé, l'encadrement juridique de la création des ZAC demeure particulièrement précis.

Dans les faits, le dispositif a été longtemps plus incertain (A), s'agissant particulièrement des engagements des collectivités locales. Il est également insuffisant en matière de transparence financière et comptable (B).

A – Les incertitudes des engagements juridiques des collectivités locales

A l'initiative des opérations d'aménagement, ces collectivités devraient être à même de circonscrire assez précisément les contours probables de leurs soutiens financiers. La surveillance des opérations et le contrôle d'une dérive possible des déficits par les collectivités supposent que leurs engagements financiers soient définis avec précision à la signature des contrats de ZAC concédées ou conventionnées.

Il résulte de la convention type relative à l'aménagement et à l'équipement de zones d'aménagement concerté pour les ZAC dites conventionnées et du cahier des charges type pour la concession d'aménagement des ZAC pour les ZAC dites concédées que la concession se différencie de la convention, en faisant porter le risque financier de l'opération d'aménagement sur la collectivité publique.

Après l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982, ces deux documents comme toutes les conventions et cahiers des charges type, n'avaient plus conservé force obligatoire et constituaient de simples modèles dont les collectivités publiques pouvaient s'inspirer.

Les relations entre la collectivité publique, à l'initiative de la création de la ZAC, et la personne publique ou privée à laquelle elle en a confié l'aménagement sont désormais placées, pour l'essentiel, sous le régime de la liberté contractuelle.

Les concessions, supprimées du code de l'urbanisme par la loi SRU, ou les conventions d'aménagement, pouvaient être conclues au risque financier du concessionnaire ou du concédant, ou bien encore au risque partagé des parties. La loi SRU ne retient plus désormais que la notion unique de convention d'aménagement ; elle prévoit toutefois à côté des conventions (privées) des conventions publiques d'aménagement réservées à des aménageurs semi-publics, seuls à même de bénéficier du droit d'exproprier et de préempter.

Pour éviter des déconvenues aux collectivités territoriales, encore faudrait-il que dès l'origine, les contrats de ZAC (désormais conventions, publiques ou non) qui lient les parties existent, soient précis et en conformité avec les documents du dossier de réalisation de la ZAC (notamment le bilan prévisionnel et le programme des équipements publics) pour permettre aux assemblées délibérantes des collectivités locales de connaître avec précision les opérations projetées et de s'assurer de leur maîtrise en toute connaissance de cause.

Or, il apparaît que les communes se sont parfois lancées dans d'ambitieuses opérations d'urbanisme opérationnel sans avoir défini de façon précise le cadre juridique de leurs engagements avec les concessionnaires ou les aménageurs conventionnés : traité de concession non signé par les parties, traité de concession signé alors que la procédure de ZAC n'était pas engagée, convention sibylline, traité de concession incomplet ne précisant pas les modalités de couverture d'un déficit ou de dévolution d'un bénéfice éventuels.

♦ Ainsi, dans le cadre de la ZAC conventionnée du Quartier de la gare à Houilles (Yvelines), la convention n'a pas indiqué de manière explicite si les risques financiers de l'opération devaient être supportés par l'aménageur. La convention a seulement prévu que l'aménageur prendrait à sa charge la réalisation et le financement des équipements nécessaires à la desserte des constructions et de tous les autres équipements publics d'infrastructures et de superstructures prévus par le PAZ.

La convention précisait que chaque année avant le 1^{er} mars, la commune et l'aménageur arrêteraient d'un commun accord le programme et l'échéancier des travaux relatifs aux équipements. En application du contrat, l'aménageur s'était aussi engagé à conclure avec une banque ou une société de caution mutuelle, une convention garantissant l'acquisition

des terrains du périmètre de la ZAC et l'achèvement des équipements publics.

Aucune décision relative aux approbations du programme annuel et à l'échéancier des travaux n'est effectivement intervenue. Le suivi des réalisations en cours et à venir était seulement assuré, lors de réunions entre la commune et l'aménageur. Les dispositions de la convention permettant à la commune de contraindre l'aménageur à réaliser les travaux lui incombant ou de mettre en œuvre les garanties prévues étaient donc devenues inapplicables. Quant aux garanties financières prévues dans la convention, elles n'ont pas été produites par l'aménageur.

Destinée à limiter ces insuffisances, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains contient une disposition qui précise le cadre juridique des relations financières entre la commune et l'aménageur en cas de convention publique d'aménagement.

Désormais, lorsque la collectivité territoriale décide de participer au financement d'une opération, la convention doit préciser, à peine de nullité, les modalités de cette participation financière (qui peut prendre la forme d'apports en nature), son montant total et s'il y a lieu, sa répartition par tranches annuelles.

Cette participation doit être approuvée par l'assemblée délibérante de la collectivité et elle ne peut être modifiée que par avenant, approuvé par l'assemblée au vu d'un rapport spécial établi par l'aménageur.

Ce dispositif ne permettra pas en soi d'assurer l'équilibre des opérations mais il assurera au moins une visibilité plus grande aux collectivités territoriales, donneurs d'ordre, sur la conception et l'exécution de leurs opérations d'aménagement.

Une formalisation contractuelle de ce type existait déjà depuis 1983 pour les opérations conduites par des sociétés d'économie mixte (SEM).

Chaque année, les SEM doivent établir un compte-rendu financier (CRAC) comprenant en annexe le bilan prévisionnel actualisé de l'opération et le plan de trésorerie faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses. La société doit également tenir les comptes de l'opération à la disposition de la collectivité. Dans la plupart des cas, cette obligation légale est globalement respectée. Il n'en demeure pas moins que les comptes-rendus annuels à la collectivité ont souvent eu un caractère trop optimiste dans leurs prévisions.

Il arrive également que la confusion préside à la gestion des conventions d'aménagement et rende à peu près inopérante l'obligation de rendre compte.

Outre ces lacunes juridiques, récemment disparues de l'encadrement contractuel des opérations d'aménagement, les règles applicables en matière comptable sont également insuffisantes.

B – Les insuffisances de la transparence financière et comptable des opérations

Le bilan intermédiaire d'une opération concédée à une SEM doit être communiqué à la collectivité par cette dernière à l'appui du compte-rendu financier annuel, lequel est soumis à l'assemblée délibérante de l'autorité concédante. Ce bilan prévisionnel actualisé est destiné à faire apparaître d'une part les recettes et dépenses réalisées, d'autre part les restes à réaliser.

Compte tenu de l'enjeu de ces documents, essentiels pour aider à maîtriser l'équilibre financier global des opérations concernées, il est regrettable de constater l'absence de normes communes pour leur élaboration et leur présentation. De fait, il apparaît qu'il y a presque autant de formes de bilans prévisionnels que de sociétés, chacune établissant son modèle, se donnant ses propres intitulés pour désigner charges et produits et les récapitulant suivant un ordre qui lui est personnel.

Dans les ZAC conventionnées, lorsque des documents de même nature existaient, ils étaient également caractérisés par l'hétérogénéité. Au demeurant, pendant de longues années, aucune obligation réglementaire ne pesait sur les sociétés d'économie mixte les contraignant à présenter des documents comptables détaillés en vue de permettre un rapprochement avec les bilans d'opération. En outre, les règles comptables longtemps appliquées ne permettaient pas de faire apparaître ou de déterminer le résultat comptable d'une opération d'aménagement avant son achèvement, l'ensemble des charges cumulées étant inscrites à l'actif du bilan (stocks et en-cours).

Ainsi, dans l'avis n° 93-09 du 8 décembre 1993 sur le plan comptable des sociétés d'économie mixte, le Conseil National de la Comptabilité (CNC) constatait que « le résultat d'une concession d'aménagement n'est en principe déterminable qu'à son terme et que, dans ce cas, les produits relatifs aux cessions, en cours de contrats, de lots aménagés sont comptabilisés aux comptes de produits constatés d'avance jusqu'à la réalisation complète de l'aménagement ». De tels mécanismes avaient pour conséquence que des résultats intermédiaires provisoires étaient rarement déterminés et que la visibilité de la collectivité concédante sur l'ampleur des déficits à prévoir était souvent faible.

♦ Ainsi, dans le cadre des relations entre la ville de Grenoble (Isère) et la SEM Grenoble 2000, les conventions de concession, conclues au cours des années 80, prévoyaient le versement des avances nécessaires au remboursement des emprunts contractés par la société pour la réalisation des équipements rachetés par la ville. Elles retenaient également que la SEM bénéficierait des avances et participations de la ville prévues au bilan de l'opération.

En raison des insuffisances de la réglementation applicable, la distinction des avances selon leur nature n'apparaissait précisément ni dans les comptes de la SEM ni dans les comptes rendus annuels à la collectivité. Cette imprécision affectait la clarté des relations financières entre la ville et la société d'économie mixte.

Dans son avis de 1993, le CNC admettait néanmoins la possibilité de provisionner pour anticiper sur les pertes prévisibles de la concession.

Poursuivant sa réflexion, le CNC a abrogé en 1999 l'avis de conformité au plan comptable général des entreprises du plan comptable des sociétés d'économie mixte locales du 12 juillet 1984 et l'avis du 8 décembre 1993 relatif aux méthodes de comptabilisation des opérations d'aménagement.

Le Conseil National de la Comptabilité (CNC) considère désormais qu'un résultat intermédiaire provisoire peut être déterminé en cours de concession. Cet avis n° 99-05 du 18 mars 1999 peut être rapproché de la recommandation R 99.01 de la même date du CNC sur les comptes intermédiaires dont l'établissement et la publication constituent un élément essentiel d'une bonne information financière. Il ne s'applique qu'aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2000.

Pour compléter ce dispositif comptable plus transparent, l'annexe aux comptes annuels des SEM doit également comporter de manière explicite pour chaque concession les montants annuels des coûts engagés et des produits réalisés depuis l'origine, le montant des engagements du concédant depuis le début de la concession ainsi que celui correspondant à l'engagement de couverture des risques de l'opération à terminaison et le cas échéant, le montant global de l'excédent final de l'opération devant revenir au concédant.

Pour que cette réforme trouve sa totale pertinence, il faudra s'assurer d'une grande rigueur dans le suivi des opérations et la tenue de leur comptabilité.

Par ailleurs, il conviendra qu'une plus grande attention soit apportée à la fin des opérations.

En effet, lorsqu'une opération concédée (et demain conventionnée) est physiquement achevée, que toutes les parcelles aménagées ont été cédées et les équipements terminés, les parties doivent convenir d'y mettre fin par un avenant à la convention initiale et par un bilan de pré-clôture. Cet achèvement peut résulter aussi de la volonté de mettre fin par anticipation à une opération dont les conditions de mise en œuvre ne correspondent pas aux plans initiaux. Cette interruption anticipée intervient alors le plus souvent à la charge de la collectivité concédante, conformément aux stipulations contractuelles. Les opérations de clôture exigent souvent un long délai car elles supposent la dévolution des équipements et des lots non encore affectés. Cependant le concédant et/ou le concessionnaire ne cherchent pas toujours à clore définitivement les opérations physiquement terminées, l'aménageur privilégiant l'activité opérationnelle de production et le concédant retardant l'approbation définitive et publique des comptes et le cas échéant le paiement d'un solde.

CONCLUSIONS

L'ensemble des réformes en cours aussi bien sur le plan juridique que comptable devraient améliorer la transparence des opérations d'aménagement conduites par des sociétés d'économie mixte locales ou réalisées en régie par les collectivités territoriales. Elles ne marquent pas néanmoins la fin des évolutions à l'œuvre en ce domaine que les décrets d'application de la loi SRU et la prochaine réforme de la loi sur les sociétés d'économie mixte devraient encore prolonger. Plus grande précision du cadre juridique comme meilleure transparence des mécanismes comptables et financiers ne feront évidemment pas disparaître les multiples risques inhérents à toute opération d'aménagement. S'ils sont précédés d'études urbaines suffisantes et bien ciblées, s'ils sont confiés à des opérateurs expérimentés, s'ils font l'objet d'une évaluation régulière et précise et s'ils sont exécutés dans une logique d'efficacité et de transparence financières, ces programmes d'aménagement devraient néanmoins permettre à l'avenir de concilier plus sûrement qualité urbaine, utilité sociale, efficacité économique et équilibre financier.

REPOSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Dans un contexte de crise immobilière et foncière survenue dans les années 1991-1992 à 1997-1998, la Cour des comptes met en lumière, à travers plusieurs exemples significatifs, les difficultés financières rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre de ces opérations d'aménagements prenant le plus souvent la forme de zone d'aménagement concertée (ZAC).

La Cour relève en particulier des insuffisances tant dans la conception et la préparation que dans le déroulement des opérations, celles-ci engageant fortement les collectivités locales et plus particulièrement les communes, échelon principal de l'exercice des compétences en matière d'urbanisme.

Il apparaît en effet que dans une conjoncture économique difficile, les risques financiers liés aux opérations sont dès la phase initiale souvent mal appréhendés par les collectivités, concernant la maîtrise du foncier, la commercialisation ou le financement des équipements publics.

De même, au cours de la phase d'exécution, la Cour note des retards dans la prise en compte des difficultés des opérations ainsi que des hésitations dans la mise en œuvre de stratégies d'assainissement avec notamment pour conséquence un alourdissement des charges financières, supportées en grande partie par les collectivités locales.

Le ministère de l'intérieur ne peut que déplorer les insuffisances ainsi constatées par la Cour des comptes d'autant plus que celles-ci présentent des répercussions, parfois importantes, pesant sur les finances locales.

Dans la perspective d'une amélioration de l'analyse des risques et d'une plus grande transparence des opérations d'urbanisme, il paraît utile de rappeler ou de souligner les évolutions récentes apportées au niveau de l'encadrement juridique des opérations d'aménagement.

Tout d'abord, de nouvelles mesures ont été adoptées relatives à la procédure de création des ZAC.

S'agissant de la phase d'élaboration, des règles très précises doivent être respectées puisque en application de l'article R. 311-2 du code de l'urbanisme issu du décret n° 2001-261 du 27 mars 2001, le dossier de création constitué par la personne publique à l'initiative du projet et approuvé par son organe délibérant doit non seulement comprendre un rapport de présentation, une étude d'impact et la mention du mode de réalisation choisi mais également un plan de situation, un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone ainsi que la précision relative à l'exigibilité ou non de la taxe locale d'équipement dans la zone.

De la même manière, après création de la zone, les modalités de son aménagement doivent être prévues avec précision dans la mesure où, selon les dispositions de l'article R. 311-7 du code de l'urbanisme issu du même

décret, le dossier de réalisation doit comprendre non seulement le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ainsi que les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement échelonnées dans le temps, mais aussi le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ; en outre, le dossier complète en tant que de besoin le contenu de l'étude d'impact.

Par ailleurs, afin de limiter les insuffisances constatées, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a défini un nouveau cadre contractuel que constitue la convention publique d'aménagement, formule utilisable lorsque les collectivités locales confient l'étude ou la réalisation d'opérations d'aménagement à un établissement public ou une société d'économie mixte.

En effet, l'article L. 300-5 nouveau n'autorise les participations financières des collectivités locales aux opérations d'aménagement que dans le cas où celles-ci sont déléguées à un établissement public ou à une SEM dans le cadre d'une convention publique d'aménagement.

Dès lors, en l'absence de dispositions législatives autorisant une telle participation lorsque les opérations sont menées par des sociétés privées, ces dernières devront assumer seules les conséquences financières des opérations dont elles ont la charge et ne pourront plus, comme par le passé, solliciter une intervention des collectivités locales pour faire face aux éventuels déficits générés par ces opérations.

Inspiré du dispositif qui existait depuis 1983 pour les opérations menées par les sociétés d'économie mixte locales, les conventions publiques d'aménagement doivent comporter obligatoirement un plan de financement global de l'opération faisant apparaître le montant total de la participation financière éventuelle de la collectivité et, s'il y a lieu, sa répartition en tranches annuelles.

Il prévoit en outre que toute révision du montant de cette participation en cours d'exécution de l'opération doit faire l'objet d'un avenant soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante au vu d'un rapport spécial établi par l'aménageur.

Ainsi, dans l'optique de renforcer l'application des dispositions destinées à permettre aux collectivités de contrôler leurs engagements financiers en faveur des aménageurs, dont les sociétés d'économie mixte locales (SEML), et d'améliorer la maîtrise du montant de leurs engagements, en particulier lorsque les opérations sont déficitaires, ces nouvelles relations contractuelles permettront à l'assemblée délibérante de disposer, au moment où elle se prononcera sur le principe même de l'opération, d'une vision globale du coût du projet et de la part dont le financement incombera à la collectivité, cette part ne pouvant être révisée sans l'approbation expresse de l'assemblée délibérante.

Ce dispositif diffère notablement de celui qui prévalait auparavant et qui, conformément à l'article R. 311-13 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure au décret du 27 mars 2001, imposait aux collectivités publiques ayant pris l'initiative de la création d'une ZAC d'en assumer les conséquences financières.

Désormais en effet, la participation financière de la collectivité a un caractère facultatif. Destinée à prendre en charge, à travers un engagement contractuel révisable, une partie du coût de l'opération, elle ne constitue plus un engagement a priori à supporter de manière forfaitaire tout déséquilibre éventuel.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET
DU LOGEMENT*

La Cour des comptes dresse un bilan de la gestion des opérations d'aménagement urbain par les collectivités locales durant les vingt dernières années. La Haute juridiction souligne l'importance des impacts économiques et sociaux de ces opérations qui sont déterminantes pour la gestion et la planification urbaines. Le rapport de la Cour estime que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) et ses décrets d'application fournissent un cadre juridique et comptable suffisant pour limiter les risques financiers et juridiques inhérents à ces opérations très coûteuses.

Je rejoins tout à fait l'analyse de la Cour sur la situation des opérations d'aménagement urbain sur une période marquée par la crise de l'immobilier. Le constat opéré et les préconisations qui en découlent sont en effet conformes à ceux établis par le groupe de travail interministériel sur les zones d'aménagement concertées (ZAC) en difficultés, présidé en 1997 et 1998 par M. Georges Cavallier, alors président de la 5^{ème} section du conseil général des ponts et chaussées : manque de visibilité sur les projets, problèmes de portage foncier, difficultés d'apurement des opérations... Les recommandations de la Haute juridiction relatives aux incertitudes des engagements juridiques des collectivités locales ainsi qu'aux insuffisances de la transparence financière et comptable des opérations recourent également les propositions formulées lors des entretiens de Montpellier en avril 1999 par le club "Ville Aménagement", qui réunit, aux côtés de l'Etat, les principaux aménageurs de grandes opérations urbaines françaises: établissements publics, sociétés d'économie mixte, offices publics d'aménagement et de construction, services techniques de villes, sociétés d'équipement,

Ces propositions sont désormais concrétisées par certaines dispositions de la loi SRU mentionnées par le rapport de la Cour des comptes. Les plans locaux d'urbanisme qui remplacent les plans d'occupation des sols deviennent des outils favorisant la cohérence des

actions d'aménagement de la commune. L'article 7 de la loi simplifie la procédure de création des ZAC. L'obligation de passer des conventions publiques avec les sociétés d'économie mixte ou les établissements publics, assortie des modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la collectivité ou le groupement contractant, clarifie les relations entre la collectivité locale et l'aménageur.

Si la loi SRU ne peut à elle seule prévenir tous les risques pris par les collectivités locales qui se lancent dans des opérations d'aménagement urbain, elle améliore sensiblement le cadre juridique et financier des projets. A l'occasion de ce rapport public de la Cour des comptes, je souhaite réaffirmer que mon ministère entend jouer un rôle essentiel pour apporter, dans le respect des lois de décentralisation, l'accompagnement nécessaire à l'utilisation de ces nouveaux outils.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE MARSEILLE AMENAGEMENT

L'opération d'aménagement « Les Camoins », concédée à Marseille Aménagement selon délibération du conseil municipal du 21 novembre 1994, consistait en la réalisation d'un lotissement mixte logements/activités sur un terrain, propriété de la ville, en bordure de la route des Camoins.

Les études révélèrent que, compte tenu du maintien de l'emprise du CD4d dans son statut autoroutier avec une zone de non aedificandi de 50 mètres grevant le terrain, la faisabilité de l'opération devenait des plus aléatoires tant en termes d'aménagement que financiers.

L'opération a donc fait l'objet d'une clôture anticipée selon délibération du 28 octobre 1998 avec un coût pour la ville de 6 342,33 €.

Pour être précis, l'étude de faisabilité concluant négativement a coûté 6 342,33 €. Le propre d'une étude de faisabilité est précisément illustré ici. La dépense de 6 342,33 € a évité une dépense inadéquate de plusieurs dizaines de milliers d'euros.

L'opération de « La Providence », sur le terrain de l'Alcazar, a été lancée en vue de réaliser un centre de gros en textile. Pour ce faire, une ZAC a été créée selon délibération du 30 septembre 1991 et concédée à Marseille Aménagement par délibération du 28 septembre 1992.

Le dossier de réalisation était approuvé le 9 septembre 1994, l'acte de création ayant été prorogé d'un an selon délibération du 13 septembre 1993.

Le centre de gros n'ayant pu aboutir, le programme de l'opération portait sur un ensemble activités, bureaux, commerces, sans que des projets

en rapport avec l'intérêt stratégique du terrain, ne se dégagent pour la revitalisation du centre ville.

C'est dans ces conditions qu'a été décidée l'implantation de la bibliothèque municipale à vocation régionale (BMVR) sur le site, la concession de Marseille Aménagement faisant l'objet d'une résiliation avec cession à la ville des immeubles par délibération du 27 avril 1998 et d'un arrêté définitif des comptes selon délibération du 25 juin 1999.

La ville a donc réagi au plus vite dans ce genre d'affaires en essayant de récupérer tout ce qui était possible des travaux précédemment accomplis. Le lancement de la BMVR a fait cesser des années d'atermoiements et a minimisé le coût de l'abandon du projet précédent.

De manière générale, depuis 1996, a été engagé un processus de clôture et d'assainissement des comptes de toutes les anciennes opérations menées par la SOMICA, puis par Marseille Aménagement. Certaines des opérations étaient achevées depuis plus de 15 ans. Ainsi, plus de 50 opérations ont été clôturées, notamment à travers la convention multi-mandats du centre ville qui portait sur les années 1982 à 1992.

*REPONSE DU MAIRE HONORAIRE DE LA COMMUNE DE LATTES,
ANCIEN PRESIDENT DE LA SEMPA 3*

De 1992 à 1997, la crise a frappé de plein fouet la quasi-totalité des opérations immobilières sur l'ensemble du territoire national. Afin de préserver l'emploi et d'éviter aux opérations lancées toute situation financière précaire, afin également de rassurer les actionnaires et partenaires de la SEMPA 3, le conseil municipal de la commune de Lattes a pris un certain nombre de décisions préventives lesquelles pour la plupart n'ont eu aucune suite, la «reprise» ayant été au rendez vous.

La SEMPA 3, société d'économie mixte de la commune de Lattes, a été créée le 12 juin 1990 avec pour objectif la réalisation du nouveau quartier de Port Ariane et de deux parcs d'activités économiques : font de la banquière et les commandeurs. Les principaux actionnaires ou partenaires sont : le conseil régional Languedoc-Roussillon, le conseil général de l'Hérault, la caisse régionale du Crédit agricole, Groupama, SORIDEC, BRL, et la chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. En outre, les rapports annuels et les prévisionnels recettes-dépenses, présentés régulièrement au conseil municipal ont fait l'objet d'une publication dans le journal communal à deux reprises en octobre 1998 et décembre 2000.

Les trois opérations sont en cours d'achèvement. La clôture des comptes devrait intervenir d'ici deux à trois ans. Lors du conseil d'administration de la SEMPA 3 du 16 novembre 2000, j'ai, en tant que

président, présenté les données ci-après (j'ai d'ailleurs fait la même communication en tant que maire lors du conseil municipal du 21 décembre 2000).

- Port Ariane : la quasi-totalité des terrains à construire est vendue, les derniers programmes devraient être achevés d'ici deux ans. L'avance de 1 829 388,21 € faite par la commune de Lattes a été entièrement remboursée à celle-ci avec deux ans d'antériorité sur l'échéance. Le montant des équipements ou cessions au profit de la commune s'élève à ce jour à 5 001 154,65 €, auquel il y a lieu d'ajouter l'excédent estimé à 650 482,12 €. Après déduction des frais financiers portant sur l'avance remboursable, soit 24 350,38 €, le résultat net de l'opération au profit de la commune de Lattes ressort à 5 408 131,63 €. Le montant des investissements publics et privés générés par l'opération aura permis la création ou le maintien de 750 emplois dans le secteur du bâtiment et travaux publics pendant 10 ans.

- Les commandeurs : la dernière unité foncière est en cours de négociation. L'opération fait apparaître un déficit prévisible de 395 027,11 €. Compte tenu de la cession gratuite à la commune du terrain du gymnase Champollion (valeur 304 898,03 € en 1996, soit 384 926,60 € en 2000, en tenant compte d'un intérêt de 6 % l'an) et des impôts locaux (foncier et TP) perçus de 1996 à 1999, le déficit se traduit en réalité par un excédent de 245 620,83 € et une recette fiscale annuelle de l'ordre de 228 673,53 €.

- Font de la Banquière : l'opération est clôturée. Compte tenu des recettes fiscales encaissées par la commune de 1994 à 1999, le solde positif s'établit à 598 160,55 €, et le produit fiscal annuel futur est de l'ordre de 762 245,09 €).

Il est à noter que les deux parcs d'activités économiques ont favorisé l'installation de 37 entreprises ayant généré 1 039 emplois directs ou indirects.

Ainsi, l'action de la SEMPA 3 a-t-elle permis à la commune de Lattes, outre l'occupation harmonieuse et équilibrée de son territoire, de bénéficier d'un apport de l'ordre de 6 250 409,71 € et d'une recette fiscale annuelle lui permettant de faire face à de futurs investissements.

REPONSE DU MAIRE DE GRENOBLE

Depuis 1995, la ville de Grenoble s'est attachée à clarifier ses relations contractuelles, et notamment financières, avec l'ensemble des délégataires de services publics.

Elle s'est dotée pour cela d'une direction de la gestion déléguée, forte d'une douzaine d'agents, chargée d'analyser les contrats existants, proposer des évolutions, et contrôler les rapports et documents financiers produits. Ce

travail a abouti en quelques années à de profondes modifications de gestion, notamment dans les domaines de la gestion du service public de l'eau, du Palais des Expositions (Alpexpo), du stationnement.

En matière de concessions d'aménagement et notamment pour les opérations concédées à la SEM Grenoble 2000, la ville a mis en place diverses mesures :

- présidence de la SEM confiée à l'adjoint chargé de l'urbanisme,
- recrutement d'une nouvelle direction,
- mise en place d'une nouvelle gestion comptable distinguant clairement les comptes des opérations de ceux de la société,
- présentation annuelle à une même séance du conseil municipal des comptes et d'un bilan financier prévisionnel actualisé de chaque opération, indépendamment des comptes annuels de la SEM,
- distinction dans les participations réalisées ou prévisionnelles à charge de la ville entre celles liées au financement d'équipements publics et celles liées au déficit des opérations,
- révision du programme d'aménagement en réduisant le nombre irréaliste de m² de bureaux et en programmant logements et équipements publics (cité judiciaire, cité scolaire internationale, ...),
- versement régulier des participations de la ville pour limiter les frais financiers.

Aujourd'hui, l'aménagement du quartier Europole est pratiquement terminé. Le tramway en assure la desserte depuis quelques mois. La cité scolaire a fait sa rentrée ce mois-ci. La cité judiciaire est en cours d'achèvement. Deux immeubles de bureaux, un gymnase et un parking public sont engagés.

Grâce à un suivi rigoureux de la ville, le montant de sa participation totale à l'opération n'a plus connu depuis 1995 de variation significative, en dehors de l'accompagnement à la cité scolaire internationale réalisée par la région (terrain d'assiette, gymnase, médiathèque).

REPONSE DU MAIRE DE PARIS

Le cas de la ZAC « Paris-Rive Gauche » est abordé dans le contexte des difficultés financières rencontrées par les collectivités locales ou par leurs sociétés d'économie mixte, confrontées au retournement de la conjoncture

immobilière de la dernière décennie, et des mesures prises pour y remédier. Dans ce cadre, la ZAC « Paris-Rive Gauche » apparaît, dans le rapport, comme un exemple illustrant ce type de situation.

Or, le rapprochement entre les situations décrites dans le cadre d'une analyse générale, et le cas particulier de la ZAC « Paris-Rive Gauche » n'apparaît pas justifié.

Tout d'abord, il convient de signaler que la majeure partie des terrains de cette opération appartient à la SNCF qui a conclu une convention originale avec la ville et son aménageur qui leur permet de maîtriser le risque foncier.

La création de la ZAC et donc ses grands objectifs n'ont pas été modifiés depuis 1991.

En effet, les modifications apportées au plan d'aménagement de zone et au cadre financier de la ZAC « Paris-Rive gauche » en 1997 sont essentiellement liées à des considérations patrimoniales et urbaines, plutôt qu'à la recherche de réduction des dépenses. Traduisant ces orientations, l'instauration d'une procédure de modification de la ZAC « Paris-Rive gauche » répondait à plusieurs préoccupations.

D'une part, il s'agissait de répondre aux préoccupations des habitants et des associations en précisant et adaptant certaines options urbaines et en apportant diverses améliorations qualitatives aussi bien pour l'insertion du projet dans son environnement que pour la qualité de vie des futurs habitants.

D'autre part, il n'était plus possible, compte tenu de l'évolution de la législation et du nouvel article L. 311-4 du code de l'urbanisme, d'imputer à un bilan d'aménageur des charges autres que celles directement liées aux besoins des occupants de la zone.

Ainsi, les divers aménagements qui sont cités au titre des transferts de charge à la ville : aménagement de la tête du pont Charles de Gaulle sur la Seine, élargissement du pont de Tolbiac, construction d'une passerelle sur la Seine, réaménagement des quais (plutôt qu'aménagement des berges), sont représentatifs d'investissements répondant à des besoins extérieurs au secteur et ne pouvaient donc être maintenus au bilan de l'opération.

L'abandon de la traversée routière de la halle métallique de la gare d'Austerlitz et la suppression du tracé dédoublé de l'avenue de France, illustrent également le souci de préservation du patrimoine et d'évolution qualitative de la ZAC demandées par les habitants.

Par ailleurs, il est utile de préciser que le PAZ annulé en 1993 avait été rétabli par le Conseil d'Etat la même année et que l'annulation de la déclaration d'utilité publique n'avait été confirmée qu'au motif qu'elle portait sur des terrains de domanialité publique sans accord du propriétaire (Etat) et du gestionnaire (SNCF) de ces terrains. Le plan d'aménagement de

zone de 1997 en vigueur résulte d'une évolution normale d'un projet sur la base duquel a été prise la déclaration d'utilité publique.

Ce sont ces diverses considérations qui ont conduit la ville à apporter des modifications au programme de la ZAC et aux éléments du dossier financier. Les ajustements financiers relevés par le rapporteur découlent donc du programme modifié de la ZAC et de l'évolution du cadre juridique régissant la répartition des dépenses entre la ville et son aménageur.

En ce qui concerne les autres ajustements du plan de financement qui sont évoqués, se traduisant par la réalisation d'économies sur les dépenses prévisionnelles, il convient de préciser que :

- le coût de la couverture des voies ferrées a été réduit du fait que la SNCF a supprimé des voies, diminuant ainsi sensiblement l'emprise du réseau à couvrir ;
- les frais d'études et de contrôle, dont le montant est en rapport avec le coût des travaux, ont été réduits proportionnellement aux dépenses supprimées ou transférées ;
- la rémunération conventionnelle de l'aménageur a été corrigée à la baisse compte tenu de la diminution corrélative des missions de maîtrise d'ouvrage de la société.

En considération de l'ensemble de ces éléments, la ZAC « Paris-Rive gauche » ne semble donc pas réellement affectée par les difficultés soulignées dans le rapport. On peut ajouter que les comptes de cette opération qui ont été présentés au Conseil de Paris jusqu'à présent ne comportaient pas de déficit obligeant la ville à verser des subventions d'équilibre à son aménageur.

REPONSE DU MAIRE DE POISSY

Les collectivités locales et la gestion des opérations d'aménagement urbain, un apurement long et coûteux des opérations d'aménagement, la coûteuse lenteur des réactions publiques, l'exemple de la ville de Poissy : voici l'ordre de présentation amenant le lecteur à prendre connaissance du cas de la Zac Saint Sébastien de Poissy.

La lecture de votre rapport sur ce dossier de la Zac Saint Sébastien place ainsi la ville de Poissy comme exemple d'une situation d'échec. J'accepterais volontiers cette présentation si tel était le cas.

En l'espèce et comme la ville de Poissy s'est attachée à le démontrer dans les réponses successives apportées à la chambre régionale des comptes sur ce dossier, il n'en est rien pour les raisons suivantes.

Guidée par une politique volontariste de développement économique et urbanistique durable, la ville de Poissy a décidé, après plusieurs opérations d'aménagement réussies, de lancer la Zac Saint Sébastien en 1991. Ce vaste quartier du centre de la ville, ancienne zone industrielle du début du siècle dernier polluée et parsemée de friches industrielles, était une source de déséquilibre social et environnemental, à laquelle il convenait d'imaginer une issue profitable aux besoins exprimés par le fort développement de Poissy.

C'est au cours d'une longue concertation avec tous les acteurs locaux et après un consensus que fut élaboré le dossier de Zac.

Ce dossier de Zac, comme l'exige la procédure, fut soumis pour avis aux différents services de l'Etat ainsi qu'aux corps constitués concernés qui tous, émirent un avis favorable. Aucune remarque significative contestant l'opportunité ou la dimension de cette opération ne fut jamais portée.

Seule l'opposition systématique de quelques habitants de Poissy, organisée en association, introduisit devant les tribunaux des recours qui eurent pour effet de retarder de plusieurs années le lancement de la Zac, puis de l'annuler.

Le montant des études d'urbanisme engagées dans cette Zac de plus de 30 hectares pour la construction de 1 900 logements, de commerces, de bureaux et de routes, sur une durée de presque 8 ans, s'élève précisément à la somme de 1 600 105,62 € TTC hors les frais financiers de portage.

Les acquisitions foncières réalisées durant cette période par la ville, après sollicitation de l'avis des domaines, s'avèrent aujourd'hui fort utiles à la réalisation des nouvelles opérations d'urbanisme.

Ainsi, dans le cadre du nouveau développement économique engagé sur ce secteur après l'annulation de la Zac en 1999 et qui passe par la construction en cours de 55 000 m² de bureaux pour le groupe PSA et le lancement de la Zac Perret avec ses 400 logements, il est utile d'indiquer l'usage positif qu'il est fait des études réalisées pour la Zac Saint Sébastien, ainsi que des facilités d'aménagement données aujourd'hui par les préemptions de terrains réalisées par la ville depuis 1991.

L'ensemble des travaux engagés pour la Zac Saint Sébastien, bien plus que des charges, apparaît comme un support important des réalisations en cours. Le coût relatif doit désormais s'imputer sur les profits économiques, financiers et sociaux que la ville va constater dans les prochaines années sur ce quartier.

Voici rappelés dans ce contexte de vérité et de solennité de votre ouvrage, les faits constitutifs de la Zac Saint Sébastien.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE HOUILLES

La commune ne peut que déplorer, avec la Cour, les insuffisances juridiques et financières affectant les conventions de la ZAC du Quartier de la Gare et de celle du Quartier de l'Eglise.

Ces deux opérations d'aménagement urbain, engagées par une précédente municipalité en 1989-1990, sont bien le reflet des dérives dénoncées par la Cour et des difficultés que rencontrent ensuite de nouveaux élus pour les corriger.

En effet, une fois les conventions d'aménagement signées, il devient impossible d'en modifier ultérieurement l'équation juridique et financière - sauf à faire supporter de lourdes charges par le budget de la collectivité.

En d'autres termes, la marge de manœuvre dont dispose une commune pour faire évoluer une convention d'aménagement mal conçue ou défavorable à la collectivité est particulièrement mince.

Au cas particulier, la municipalité a néanmoins cherché à exploiter autant que faire se pouvait toutes les opportunités susceptibles de faire évoluer le cadre juridique et financier de ces deux opérations d'aménagement dont elle héritait.

Ainsi, la convention régissant la ZAC du Quartier de l'Eglise a pu faire l'objet d'une modification tendant à y intégrer un programme spécifique de résorption de l'habitat insalubre assorti d'une aide de l'Etat. Cette aide a permis de favoriser la poursuite de l'opération.

La situation de la ZAC du Quartier de la Gare reste précaire. Aux insuffisances de la convention d'aménagement et de sa mise en œuvre, justement dénoncées par la Cour, s'ajoute une difficulté majeure : la liquidation judiciaire de l'aménageur. De la sorte, la réalisation de l'entier programme de la ZAC devient de plus en plus problématique. Toutefois, profitant de la rénovation de la gare par la SNCF, la municipalité s'attache à poursuivre la réalisation du passage souterrain prévu par le plan d'aménagement.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE GAILLAC

Absence de comptes de stocks

La mise en place d'une comptabilité de stocks s'avère particulièrement complexe car elle devrait inclure les terrains rachetés à la SETOMIP mais également ceux acquis et aménagés par la commune au cours des années 1990-1993 dans le prolongement des terrains « Setomip ».

Ces achats et travaux n'ayant pas été individualisés dans la comptabilité M12, l'appréciation du coût de revient et donc de la valeur du stock reste aléatoire.

Le budget annexe « lotissement » mis en place en 1996 à défaut de décrire exhaustivement la valeur des terrains aménagés opus à aménager a permis de décrire de façon sincère l'ensemble des dépenses et recettes constatées depuis 1996 au titre des aménagements de zones.

Sur le plan comptable la constatation des stocks n'aurait pas d'incidence sur le résultat global du budget annexe : elle aurait pour seul effet de décrire ce résultat en section d'investissement au lieu et place de la section de fonctionnement.

Absence de provisions

Les perspectives de vente de terrains permettent d'espérer, à court terme, l'équilibre du budget lotissement.

La constatation de provisions, simple opération d'ordre, n'apporterait pas d'amélioration en matière de lisibilité des comptes.

Opérations du budget principal

En raison des difficultés techniques de constatations de ces opérations soumises à TVA sur le budget principal, la solution retenue pour décrire ces opérations ponctuelles a permis de faire l'économie d'un ou plusieurs autres budgets annexes. La multiplication de ces budgets annexes est préjudiciable à la lisibilité des comptes consolidés de la commune.

La neutralité de ces opérations sur le budget lotissement a d'ailleurs été soulignée par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ISSY-LES-MOULINEAUX

En matière d'opération d'aménagement urbain, la Cour souligne que « les communes sont devenues des acteurs déterminants de la gestion et de la planification urbaines ».

Par ailleurs, la Cour estime montrer que la crise immobilière de la dernière décennie aurait souvent servi de révélateur des insuffisances de préparation et de conduite d'une opération.

Il serait sans doute intéressant que la Cour compare les opérations conduites sous la responsabilité des communes depuis 1985 et les opérations

conduites sous la responsabilité de l'Etat avant 1985, et en tire un bilan social et financier.

Sur la commune d'Issy-les-Moulineaux, 2 opérations d'aménagement conventionné et 13 ZAC ont été initiées par la ville, deux l'avaient été par l'Etat en 1972 et 1977.

Il faut malheureusement constater qu'une des opérations initiées par l'Etat a donné lieu à un « grand ensemble constitué de tours de 20 à 30 étages » qu'il faut socialement gérer aujourd'hui. Aucune des opérations de maîtrise municipale, publiques ou privées (concedées ou conventionnées) n'est comparable à cette ZAC.

Par ailleurs pour les 13 ZAC dont 5 publiques, la chambre régionale des comptes avait relevé une opération pouvant présenter des difficultés financières. Il s'agit d'une ZAC publique.

Faut-il en conclure qu'en matière d'urbanisme, la Cour préconise l'aménagement privé plutôt que l'aménagement public, puisqu'aussi bien l'aménagement privé permet à la ville de définir et maîtriser son urbanisme, sans risque financier.

Faut-il en conclure également que dans l'hypothèse d'opérations publiques, la Cour préconise les densifications du type des opérations des années 1970 de l'Etat permettant de réduire les déficits, sans souci de la qualité urbaine et, donc, sans tirer les conclusions, des problèmes de banlieues au centre des débats politiques actuels.

Il me paraît au contraire de la responsabilité des villes d'assumer financièrement et politiquement les choix d'un aménagement urbain de qualité et de décider d'y consacrer les efforts financiers au même titre qu'en matière d'équipement public.

Plus précisément, la Cour relève la coûteuse lenteur des réactions publiques. Dans le cas de la ZAC Perspectives Seine, il est utile de se remémorer l'attitude de l'Etat en matière d'urbanisme dans la période de révision du schéma directeur de la région Ile-de-France, qui dans le but de faire approuver sans heurt avec les départements et les communes le nouveau schéma directeur, a bloqué à partir de 1991 la quasi-totalité des procédures d'approbation de ZAC en région Ile-de-France.

La ZAC Perspectives Seine a donc connu effectivement une « lenteur coûteuse » pour la collectivité du seul fait qu'il aura fallu attendre quatre ans l'approbation du schéma directeur pour pouvoir approuver la ZAC et, donc, pour pouvoir espérer passer à la phase d'opération, c'est-à-dire en phase de recettes. Ce point mérite d'être souligné, d'autant qu'il coïncide avec la période où la crise immobilière s'est aggravée.

De plus, si l'on considère que la lenteur des opérations entraîne ipso facto des risques de recours accrus dans la mesure où le débat et la

concertation s'enlisent et, où toutes les dispositions envisagées et actées à un moment donné, peuvent être remises en question plus tard pour des questions d'opportunité électorale, on constate, en effet, que la lenteur des réactions publiques emporte des conséquences financières. Mais, ces lenteurs n'ont pas été le fait de la commune, mais plutôt celui de l'Etat.

Enfin, il faut rappeler que l'enjeu de cette opération est exceptionnel, puisqu'elle permet la démolition d'une usine d'incinération d'ordures ménagères obsolète, de très grande capacité (540 000 T) de la région parisienne et qui sera reconstruite sur un autre site, dans des formes respectueuses de l'environnement.

Cet objectif mérite bien à lui seul la prise d'un risque financier par ailleurs limité à 33 % correspondant à la part de la ville dans le syndicat mixte concédant de la ZAC.

Sur ce point, je vous précise que j'avais indiqué à la chambre régionale des comptes que les négociations engagées en vue de la cession des droits à construire sur les terrains acquis par le syndicat mixte au prix de 32,01 M€, honoraires inclus, laissaient espérer une recette de 38,11 M€. Je tiens à vous préciser que les promesses et actes signés portent à 41,31 M€ les recettes sur ces terrains.

REPOSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DES HAUTS-DE-SEINE

La SEM 92 relève avec satisfaction que, malgré un titre alléchant (« *La coûteuse lenteur des réactions publiques* »), la Cour ne porte aucune critique significative sur l'opération ZAC Perspectives Seine. Les précisions suivantes doivent néanmoins être apportées.

1. En raison de la crise immobilière, la trésorerie de l'opération relative à cette ZAC a effectivement connu des périodes négatives, non pas « très rapidement » comme l'indique la Cour, mais en alternance avec des périodes positives. Ceci s'explique aisément par le fait que, dans toute ZAC, le rythme des dépenses n'est jamais en adéquation parfaite avec les recettes.

Si la trésorerie était négative à la fin de l'exercice 1995, soit plus de quatre ans après le démarrage de l'opération d'aménagement, celle-ci a été à nouveau équilibrée en 1996.

La mention, par la Cour, des chiffres enregistrés en comptabilité au 31 décembre 1996 appelle plusieurs remarques :

- le terme « déficit provisoire » n'est pas approprié en comptabilité d'aménagement car le solde de l'opération représente une variation d'encours

de concession qui, conformément au guide comptable professionnel des SEML, permet de neutraliser les dépenses et les recettes cumulées d'une opération d'aménagement tant que l'opération n'est pas achevée ;

- la situation comptable au 31 décembre 1996 traduit de façon provisoire à cette date un cumul historique des dépenses et des recettes de l'opération. Elle ne peut en aucun cas fonder une projection du résultat final qui dépend avant tout des perspectives du marché immobilier ;

- la présentation de tels chiffres purement statiques et comptables ne peut conduire qu'à une interprétation inexacte de la réalité économique et financière, comme il le sera montré plus loin.

2. La Cour rappelle ensuite que le dossier de la ZAC Perspectives Seine a été annulé par le tribunal administratif de Paris le 5 mai 1997.

La ville d'Issy-les-Moulineaux a immédiatement fait appel de cette décision. Sans attendre l'issue de ce recours, le syndicat mixte Issy Berges de Seine qui s'était entre temps substitué à la ville en tant que concédant a lancé les procédures appropriées en vue de l'approbation d'un nouveau dossier de ZAC.

La ZAC dénommée « Bords de Seine » a été créée par délibération du Conseil municipal du 25 juin 1998 et le dossier de réalisation a été approuvé par le syndicat mixte et la ville d'Issy-les-Moulineaux respectivement les 21 janvier et 25 mars 1999. Le deuxième dossier de ZAC n'a pas fait l'objet de recours et la ville d'Issy-les-Moulineaux a donc retiré le recours en appel précité.

3. S'agissant du portage financier des terrains par le syndicat mixte, il convient d'actualiser les informations de la Cour.

Les trois îlots concernés ont fait l'objet de deux ventes entre décembre 1999 et juin 2001, et d'une promesse de vente qui devrait être régularisée par acte authentique d'ici à la fin octobre 2001, pour un montant total de recettes de 41,34 M€ HT.

Il est rappelé que le rachat des terrains par le syndicat mixte avait pour objectif d'améliorer le résultat final de l'opération d'aménagement, pris en charge par le syndicat, en réduisant le montant des frais financiers. A cette fin, le syndicat assure la commercialisation des droits à construire afférents à ses terrains et verse au concessionnaire une participation destinée à compenser la perte de recettes en découlant pour l'opération.

De ce fait, le montant des frais financiers de l'opération a été considérablement réduit depuis 1998, le concessionnaire n'ayant utilisé qu'une partie de l'emprunt contracté en 1997, qui a été elle-même remboursée par anticipation à hauteur de près de 60 % de son montant.