

Monsieur Stephan MUZIKA
6 Rue Lamartine
68100 MULHOUSE



Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes de Rhône Alpes
124 Boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

Envoi recommandé avec AR
1A 054 523 2622 7

Mulhouse, le 22 Mars 2011

CONFIDENTIEL

Réf : Votre lettre N° 654 du 25 Février 2011

Monsieur le Président,

Je souhaite apporter une réponse au rapport de la Chambre relatif à la gestion de l'EPORA pour les exercices 2002 à 2009, transmis le 25 février 2011.

Je ne reviendrai pas ici sur le détail des observations de la Chambre, auxquelles j'ai répondu le 18 octobre 2010, mais je concentrerai ma réponse sur trois dimensions : la stratégie d'action et ses résultats, la situation financière, et la gouvernance.

1. La stratégie d'action et les résultats

Pour aller à l'essentiel, de 1999 à 2007, l'EPORA a concentré ses efforts sur la reconversion spatiale des bassins urbains et industriels de l'Ouest Rhône Alpes, soutenu par un fort consensus de l'Etat et des collectivités, et des subventions importantes.

Le « cahier des charges » initial de l'établissement semble avoir été tenu, puisque les principaux sites industriels recensés à la création de l'EPORA, dont les sites GIAT, ont été maîtrisés et en partie traités, et que plus globalement, l'EPORA a développé des politiques foncières sur les territoires stratégiques de l'agglomération stéphanoise et roannaise, qui ont permis d'accueillir tous les projets majeurs de ces territoires (pole optique vision, cité du design, Zenith, pole tertiaire et centre multimodal de Châteaureux à St Etienne, reconversion du site GIAT de Roanne), et d'anticiper la création de l'EPASE et de l'Opération d'Intérêt National de Saint Etienne début 2007, dont le périmètre coïncide presque totalement avec les périmètres des conventions d'action foncière de l'EPORA, mises en place de 2000 à 2005.

Je souhaite en outre rappeler que le Conseil Général des Ponts et Chaussées, dans son rapport sur le projet d'extension du périmètre de l'EPORA (rapport Cottet de Senneville Mai 2006) soulignait « l'efficacité de l'EPORA et sa pleine réussite dans les tâches qui lui ont été confiées, grâce à un excellent pilotage politique et technique, à la définition d'objectifs clairs, et grâce aussi à des moyens à la hauteur de ses ambitions ».

Les appréciations mitigées de la Chambre sur les résultats de l'EPORA et son efficience - « l'absence de politique foncière », ou une « posture » se limitant à apporter des « réponses ponctuelles aux besoins des collectivités locales » (p 71) - ne me paraissent ainsi pas pleinement justifiées.

.../...

.../...

Le décret du 10 septembre 2007 a étendu le périmètre de l'établissement sur 5 départements, et inscrit l'action de l'établissement dans le cadre de la loi du 18 janvier 2005 dite de cohésion sociale, imposant aux EPF d'afficher des objectifs en matière de production de foncier pour le logement social.

L'enjeu pour l'EPORA était donc double : combiner la poursuite des actions sur les territoires « historiques » de la Loire et de l'ouest du Rhône, et le développement d'actions sur des nouveaux territoires, plus diversifiés, avec des bassins fragiles (Annonay, Romans), et des territoires en expansion dans la dynamique de la métropole lyonnaise (Beaujolais, Ouest Lyonnais, Nord Isère), tout en amplifiant l'action consacrée à la maîtrise de foncier dédié à l'habitat.

Après l'installation d'un nouveau CA début juillet 2008 et l'élection du nouveau Président, Georges Ziegler, l'établissement a organisé deux séminaires avec les élus du nouveau Conseil d'Administration, en octobre et novembre 2008, associant également les services régionaux de l'Etat. Sur la base de ces échanges, a été élaboré un document d'orientation stratégique, en termes d'objectifs et en termes financiers, pour la période 2009-2013, prévoyant notamment une augmentation de la TSE pour garantir à l'établissement les moyens de ses ambitions. Ces orientations ont été adoptées à l'unanimité, à la fois par les élus du territoire historique et les élus des nouveaux territoires, et n'ont fait l'objet d'aucune observation des services de l'Etat. Le PPI définitif devait être adopté au printemps 2009, et l'a été finalement en Novembre, à la demande des services de l'Etat.

Sans attendre cette validation définitive, l'EPORA a engagé dès 2008 des actions opérationnelles sur certains nouveaux territoires où des demandes fortes étaient exprimées (Annonay, Nord Drome, Vienne), et surtout un important programme d'études de définitions de stratégies foncières, sur toutes les agglomérations du territoire d'extension (60 % des dépenses d'études foncières réalisées en 2009 ont concerné les territoires d'extension).

L'objectif de ces études était de définir une stratégie d'action foncière précise et chiffrée, cohérente avec les orientations du PPI, et adaptée aux enjeux de chaque territoire. Ces études débouchent sur des conventions pluriannuelles d'intervention, conclues avec les intercommunalités. La problématique de la production de logements a été systématiquement intégrée dans ces études foncières. Le partenariat avec l'agence d'urbanisme de Lyon, mis en place fin 2008, visait également à bien intégrer les problématiques des territoires d'extension dans l'action opérationnelle.

En terme d'action opérationnelle, les dépenses sur les nouveaux territoires ont augmenté de 42 % entre 2008 et 2009.

L'analyse de la Chambre, selon laquelle l'EPORA aurait eu « des difficultés à s'adapter à l'évolution de ses missions à compter de son extension géographique », et aurait « pris tardivement la mesure de sa nouvelle mission concernant le foncier pour le logement » (p 71), me semble donc infondée.

Je relève d'ailleurs un certain paradoxe entre les observations relatives à une « absence de stratégie », et les observations sur l'insuffisance des actions opérationnelles sur les nouveaux territoires. L'établissement a souhaité établir de façon concertée avec les collectivités des territoires d'extension des stratégies réfléchies, croisant les multiples enjeux et les cadres de planification (DTA, SCOT, PLH, ...), avant de passer à l'action de façon importante sur ces territoires. On peut difficilement à la fois demander à l'établissement de se doter de stratégies, dont la définition concertée requiert un certain délai, et déplorer que « l'extension n'ait pas été suffisamment prise en compte en termes d'activités foncières », et ce, sur la base du rapport d'activité 2008, soit un an après la parution du décret d'extension et 6 mois après l'installation du nouveau CA.

.../...

.../...

2. La situation financière

L'EPORA a été confronté depuis sa création à la fois à une forte évolution de son mode de financement et à une forte augmentation de son volume d'activité.

L'établissement est en effet passé d'un financement par voie de subventions, à un financement alimenté essentiellement par la TSE, et les recettes de cession. Le recours à l'emprunt s'est révélé indispensable pour accompagner la montée en puissance de l'activité, passée de 10 à 30 M€ de 2000 à 2007, alors que le niveau de subvention baissait en part relative, et que la perception des produits de cession est décalée du fait des délais de portage (de 3 à 5 ans selon les conventions).

La combinaison de ces évolutions explique les tensions qu'a connues l'établissement sur la période concernée, et qui sont analysées de façon détaillée par la Chambre.

Je souhaite confirmer que le Conseil d'Administration, alerté par la direction de l'établissement, a pris toute la mesure de cette situation, en adoptant les mesures qui s'imposaient : augmentation de la TSE, révision des règles de reventes, stratégie de désendettement.

Ces mesures, prises à partir de 2007, ont rapidement porté leurs fruits, puisque la situation s'est rétablie, avec un résultat positif de 13 M€ en 2008 et de 3,9 M€ en 2009, des capitaux propres à hauteur de 21,7 M€ fin 2008, et un en-cours d'emprunt passé de 18,6 M€ en 2007 à 9,9 M€ fin 2009.

Enfin, le nouveau Programme Pluri-annuel d'Intervention 2009-2013 est basé sur une stratégie financière qui rend possible un budget opérationnel moyen de 36 M€ par an, soit un doublement par rapport à la moyenne des années 1999-2008.

3. La gouvernance

La Chambre évoque des « défaillances » dans la gouvernance de l'établissement, considérant que le Conseil d'Administration n'aurait pas « exercé toutes ses fonctions de surveillance et de définition stratégique. » (p 11). Elle considère que les prérogatives relevant du Conseil d'Administration (programmes annuels, politique foncière de l'établissement, voire même adoption de la TSE) auraient été transférées au Bureau, le CA se contentant d'entériner les « décisions » dudit Bureau (p 10).

Je ne partage pas cette analyse. Je n'identifie aucune compétence relevant du CA, et définie précisément par le décret constitutif de l'EPORA - budget, TSE, PPI et tranches annuelles, emprunt, arrêt des comptes- qui aurait été indûment transférée au Bureau.

En revanche, il m'est apparu efficace, ainsi qu'aux 3 Présidents successifs du CA, de pouvoir mener des débats préparatoires aux CA, dans le cadre des Bureaux, où siègent le Président et les Vice-Présidents, représentant les différentes collectivités, ainsi que les représentants de la tutelle d'Etat.

Les décisions relevant du CA ont été systématiquement prises par celui-ci, même si des débats préparatoires ont pu être tenus lors de Bureaux précédents, débats dont les CA ont été bien évidemment informés. La seule décision du Bureau dont la compétence aurait pu relever du CA est citée par la Chambre : une décision du 7 novembre 2005 relative au montage avec Saint Etienne Métropole pour le financement de la politique foncière de renouvellement urbain de l'agglomération. Il me paraît excessif de parler d'une dérive systématique à partir d'un exemple unique sur 7 années de fonctionnement.

.../...

.../...

Quant à la tenue de discussions préparatoires au CA au sein des Bureaux, instances resserrées propices à des échanges libres avec les principaux administrateurs, je n'identifie pas pourquoi elles auraient dû être proscrites, sauf à considérer que tout ce qui n'est pas explicitement autorisé par le décret est interdit.

J'observe enfin qu'en 11 années de fonctionnement de l'établissement, aucun élu, ni aucune autorité de l'Etat n'ont attiré mon attention sur ce sujet fondamental, ni verbalement, ni a fortiori par écrit.

En tout état de cause, j'ai noté que la Chambre nuance son appréciation pour ce qui concerne le Conseil élu en 2008.

4. Conclusion

J'ai souhaité répondre de façon détaillée sur trois sujets qui me paraissent essentiels, en tant qu'ex-Directeur Général, en poste sur la période considérée : l'action de l'établissement a-t-elle été utile et efficace ? Sa situation financière est-elle saine, et l'établissement dispose-t-il des moyens de ses ambitions futures ? Sa gouvernance, articulée sur le triptyque Conseil d'Administration/ Direction Générale/ tutelle d'Etat, a-t-elle été conforme à la lettre et à l'esprit des textes ?

Plus globalement, il appartient désormais à mon successeur de tenir compte des nombreuses observations de ce rapport. Je suis certain qu'il saura en tirer tous les enseignements utiles pour assurer une gestion optimale de l'EPORA.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération la plus distinguée.

Stephan MUZIKA
Ancien Directeur Général de l'EPORA

