

## 2

# Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter

---

### PRÉSENTATION

---

*Depuis 2000, à l'initiative de la communauté d'agglomération de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis, plus d'un million de mètres carrés de bureaux ont été construits, transformant une ancienne zone industrielle en troisième pôle tertiaire de l'Île-de-France. Depuis 2006, dans la vallée scientifique de la Bièvre, un projet d'envergure internationale, Cancer Campus, est porté par le département du Val-de-Marne et la Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre. Depuis quelques années, enfin, de nombreux projets d'éco-quartiers ont été conduits en Île-de-France tels que ceux du Clause-Bois-Badeau à Brétigny (Essonne) ou des Bois-Rochefort à Cormeille-en-Parisis (Val-d'Oise).*

*Conduites par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au titre de leurs compétences d'urbanisme, ces opérations d'aménagement contribuent au développement de l'Île-de-France. Elles ont pour objet, la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, la réalisation d'équipements collectifs, l'organisation, le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques, de loisirs, de tourisme, ou la lutte contre l'habitat insalubre.*

*Aujourd'hui, ces projets ne suffisent ni à réduire les disparités entre territoires – qui tendent même à se renforcer –, ni à satisfaire les besoins de la population en emploi ou en desserte de transports en Île-de-France. En matière de logements, la situation est particulièrement préoccupante : de 2000 à 2009, 37 000 logements ont été construits en moyenne par an alors que, selon la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, il serait nécessaire d'en construire 70 000.*

---

*Pour la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, la création de la métropole du Grand Paris au 1<sup>er</sup> janvier 2016 doit permettre « de renforcer l'efficacité des programmes d'aménagement et de logement ». Ce nouvel établissement public de coopération intercommunale se substituera en effet aux intercommunalités de la petite couronne et exercera leurs compétences d'aménagement. Il devra toutefois faire face à une situation particulièrement difficile. Le nombre d'opérations d'aménagement est en ralentissement, les constructions diminuent sensiblement et les blocages se multiplient. En ce qui concerne leur équilibre économique, le schéma qui prévalait jusqu'à la crise immobilière de 1991 ne lui a pas résisté : la cession de charges foncières de bureaux ne suffit plus à équilibrer les comptes d'une opération et à financer les équipements publics et le logement social.*

*La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a pu le constater ces quatre dernières années en examinant la gestion du principal établissement public foncier de la région (l'établissement public foncier d'Île-de-France), de l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), de plusieurs sociétés d'économie mixte ou sociétés publiques locales d'aménagement ainsi que les opérations d'aménagement conduites par plusieurs collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette évaluation globale met au jour le rôle stratégique des acteurs publics locaux autant que les difficultés qu'ils rencontrent et les contraintes qu'ils subissent. La Cour constate qu'un recensement du réseau des opérateurs publics locaux (I) et la levée des blocages opérationnels qu'elle a identifiés (II) permettrait d'améliorer les conditions de l'aménagement urbain en Île-de-France.*

---

## **I - Un réseau d'opérateurs publics locaux à resserrer**

### **A - Des opérateurs nombreux et dispersés au service des collectivités territoriales**

#### **1 - Les collectivités franciliennes conservent des prérogatives majeures en matière d'aménagement urbain**

Les collectivités territoriales occupent une place majeure dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement urbain en Île-de-France. Si le schéma directeur de la région approuvé par le décret du 27 décembre 2013 portant approbation du schéma directeur de la région d'Île-de-France encadre leurs documents locaux d'urbanisme, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) conduisent les opérations d'aménagement en s'appuyant sur des organismes publics et parapublics spécialisés de dimension locale. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont élaborés et approuvés aux niveaux communal ou intercommunal. Il en est de même des dossiers de création et de réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC). Principale opération d'aménagement prévue par la réglementation, la ZAC permet de produire du foncier prêt à bâtir à travers la réorganisation du parcellaire ou la viabilisation des terrains.

L'annonce de la création d'une opération d'intérêt national (OIN) multi-sites en Île-de-France lors du comité interministériel du 13 octobre 2014 a par ailleurs mis en lumière cette procédure qui permet à l'État d'exercer à titre dérogatoire des compétences d'urbanisme réglementaire. Depuis 1996, de fait, trois établissements publics d'aménagement (EPA) ont été créés par décret en Conseil d'État pour conduire des OIN en Île-de-France : celui du Mantois Seine Aval (Epamsa) en 1996 (puis étendu en 2007), celui de Plaine de France en 2002 et celui d'Orly-Rungis-Seine Amont (EPA Orsa) en 2007. En 2010, de surcroît, l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (Epadesa) a été constitué en fusionnant l'établissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (Epad) et l'établissement public d'aménagement de Seine-Arche (Epassa).

En plus de conserver une partie de leurs compétences, les communes sont représentées, comme les autres collectivités concernées,

aux conseils d'administrations de ces nouveaux établissements. En outre, dans le périmètre même des OIN, certains projets peuvent être concédés à des opérateurs publics locaux. Dans celui de l'opération Seine Arche, par exemple, l'aménagement du quartier des Champs-Philippe à La Garenne-Colombes avait été confié, jusqu'en 2012, à la société d'économie mixte d'aménagement et de développement économique des Hauts-de-Seine (Sem 92).

## **2 - Elles s'appuient sur des opérateurs publics locaux nombreux**

### *a) Une dispersion des opérateurs*

En Île-de-France, 64 entreprises publiques locales (EPL), comme la Sem 92, ont pour principale activité l'aménagement urbain. Cet important réseau régional est constitué de sociétés d'économie mixte (SEM), de sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) et de sociétés publiques locales (SPL).

On recense 39 entreprises d'aménagement dans le périmètre de la future métropole du Grand Paris, soit une entreprise publique locale d'aménagement pour trois communes, sans même compter les EPL d'habitat et d'immobilier, qui exercent souvent des activités d'aménagement, ou les établissements publics d'État d'aménagement et de foncier. Cette dispersion est mise en évidence par l'écart entre la part des EPL d'aménagement dans les EPL franciliennes (159) en nombre (40 %) et en chiffres d'affaires (28 %).

La mise en place des communautés d'agglomération<sup>219</sup> a de fait amorcé un mouvement de concentration des opérateurs. De telles intercommunalités disposent encore aujourd'hui de ressources importantes – quand les départements sont confrontés à des contraintes budgétaires croissantes – et elles peuvent, à la différence des départements, intervenir en matière d'urbanisme. Leurs entreprises publiques prennent donc le relais des sociétés d'économie mixte départementales en plus de se substituer éventuellement aux sociétés communales. Les sept collectivités qui composaient la communauté d'agglomération Grand Paris Seine-Ouest (GPSO) jusqu'en 2013

---

<sup>219</sup> En petite couronne, par exemple, Plaine Commune regroupe aujourd'hui neuf communes pour 408 000 habitants, Est Ensemble, neuf communes pour 400 000 habitants, et Grand Paris Seine-Ouest, neuf communes pour 330 000 habitants.

(Boulogne-Billancourt, Chaville, Issy-les-Moulineaux, Meudon, Sèvres, Vanves, Ville-d'Avray) ont ainsi confié l'aménagement de la totalité de leurs ZAC à la société publique locale Seine Ouest aménagement<sup>220</sup> et non pas à la Sem 92.

**Tableau n° 1 : les différents statuts d'entreprises publiques locales**

	SEM	SPLA	SPL
Actionnaires	Au moins 7	Au moins 2	Au moins 2
Capital	Plus de 50 % et au plus 85 % détenu par les collectivités et leurs groupements. 15 % au moins détenu par d'autres organismes et actionnaires publics ou privés	100 % détenu par les collectivités et leurs groupements. Une collectivité ou un groupement majoritaire au capital.	100 % du capital détenu par les collectivités et leurs groupements
Territoire d'opération	Non limité	Limité à celui des actionnaires	Limité à celui des actionnaires
Compétence	Activités d'intérêt général	Aménagement, construction et réhabilitation	Activités d'intérêt général

Source : Fédération des entreprises publiques locales

### *b) Des missions d'aménageurs*

En matière d'aménagement urbain, ces entreprises publiques locales (EPL) interviennent de deux façons. Tout d'abord, les collectivités peuvent, par contrat, leur concéder des opérations d'aménagement constituées, conformément aux dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, d'acquisitions foncières, puis de réalisations de travaux et d'équipements en vue de la construction ou de la rénovation de bâtiments de toute nature. Selon l'article L. 300-4 du même code, le concessionnaire doit assurer, outre ces fonctions de maîtrise d'ouvrage, la vente des terrains et, éventuellement, leur acquisition. Une fois les terrains aménagés, la vente des charges foncières permet d'équilibrer le bilan de l'opération et, en particulier, le financement des équipements publics. Le programme qui les recense précise aussi les participations des partenaires et, notamment, celle de la collectivité concédante.

<sup>220</sup> À l'exception de l'opération Seguin-Rives de Seine, lancée dans les années 1990.

Conformément aux dispositions en vigueur du code de l'urbanisme, les risques sont mutualisés par le concédant et le concessionnaire. Le traité de concession formalise leur partage et doit stipuler le montant des participations de la collectivité et de ses éventuelles avances de trésorerie pour expliciter le risque financier potentiel du concédant. L'engagement financier de la collectivité peut être particulièrement important en cas d'opérations mal maîtrisées (difficultés de commercialisation du foncier ou augmentation des dépenses à la suite de frais de dépollution imprévus, par exemple). Toutefois, dans la pratique et même dans le cas d'opérations excédentaires *in fine*, des avances de trésorerie sont nécessaires pour compenser les décalages temporels entre dépenses et recettes. Alors que l'excédent à reverser à la ville de Paris au terme de l'opération est estimé à 8,8 M€, une avance de 18 M€ a ainsi été versée en 2004 et 2005 (puis remboursé en 2011 et 2012) à l'opération d'aménagement de la ZAC de la Gare de Rungis conduite par la Société d'étude, de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement parisienne (Semapa) dans le treizième arrondissement.

### *c) Des prestations d'étude*

Par ailleurs, ces entreprises publiques peuvent se voir confier la réalisation d'études préalables aux décisions d'engagement des opérations d'aménagement ou des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) lors de leur réalisation. Les études peuvent aussi permettre à l'opérateur qui en est chargé de préparer le développement de son activité. Elles sont alors souvent financées sur ses fonds propres. Spécialisée dans la réhabilitation des quartiers dégradés, la société d'économie mixte départementale Deltaville en Seine-Saint-Denis a ainsi développé une stratégie consistant à réaliser des études allant de l'établissement du diagnostic urbain à l'élaboration d'un programme d'aménagement. Elle peut ensuite proposer aux villes des projets de rénovation urbaine et répondre rapidement à leurs appels d'offres. Sur la période 2009-2013, ces coûts de développement, d'un montant de 1,6 M€, ont représenté les deux tiers de son résultat.

## **B - Des opérateurs publics locaux à regrouper**

Si les collectivités ont souhaité, chacune dans leur territoire, créer leur entreprise publique, la pertinence de ce modèle est aujourd'hui très incertaine, *a fortiori* en grande couronne où le nombre d'opérations ne

cesse de décroître. Dans un contexte caractérisé par l'accroissement de la taille des opérations, leur complexification, leur renchérissement, l'allongement de leur durée qui peut atteindre 20 à 25 ans, et donc l'accroissement des risques, voire l'absence de visibilité sur les coûts de sortie, une augmentation de la taille critique des opérateurs est aujourd'hui nécessaire. La nécessité de regrouper les opérateurs publics locaux procède ainsi avant tout de la nécessité de renforcer leurs compétences techniques en mutualisant des compétences de plus en plus pointues.

## **1 - Renforcer les compétences techniques**

### *a) Le défi du renouvellement urbain*

En Seine-Saint-Denis comme dans toute la petite couronne, l'urbanisation procède désormais, pour l'essentiel, du renouvellement de la ville sur son propre territoire, C'est ainsi le cas du projet de restructuration du centre-ville de Montfermeil (Seine-Saint-Denis) conduit par la société Deltaville et situé dans le périmètre du futur contrat de développement territorial (CDT) Est Seine-Saint-Denis.

### **Le SDRIF et les contrats de développement territorial (CDT)**

Tant le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) que les mesures inscrites dans la loi du 3 juin 2010 liées à la mise en place du « Grand Paris » conduisent à un nombre important d'opérations de « renouvellement urbain » dans les trois départements limitrophes de la ville de Paris, déjà densément urbanisés. Adopté par la région le 25 octobre et approuvé par décret du 27 décembre 2013, le SDRIF a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de la région. Son principe clé est la densification du cœur des villes, car, d'ici 2030, 90 % des 13,5 millions de franciliens (11,6 millions aujourd'hui) habiteront dans un rayon de deux kilomètres autour d'une gare. L'objectif de construction annuelle de logements est de 70 000 contre 60 000 dans le précédent schéma directeur de 2008.

Vingt-deux contrats de développement territorial devront concrétiser les objectifs du SDRIF à l'échelle des territoires stratégiques identifiés par la loi du 3 juin 2010 et, notamment, ceux desservis par le réseau de transport ferroviaire public du Grand Paris (un métro automatique de grande capacité), en cours de réalisation. Ces contrats, qui doivent aussi déterminer le calendrier de réalisation des opérations d'aménagement, engagent l'État, les communes et les intercommunalités signataires. Sont concernés 8 % du territoire régional, 157 communes (12 % des communes franciliennes), 4,4 millions d'habitants (38 % de la population francilienne) et 2,1 millions d'emplois (39 % des emplois franciliens).

Friches industrielles cédant la place à des logements ou à des bureaux, transformation d'habitats pavillonnaires en habitats collectifs ou rénovation et conversion de locaux d'activité pour un nouvel usage : sur le territoire de la future métropole, les opérations d'aménagement sont, surtout, des projets de densification et de réaffectation de l'usage des sols. Depuis 2001, l'autre société d'économie mixte d'aménagement du département de la Seine-Saint-Denis, Sequano Aménagement, conduit ainsi neuf opérations de renouvellement urbain au Blanc-Mesnil, à Montreuil, à Bobigny, à Aubervilliers, à Pierrefitte-sur-Seine, à Aulnay-sous-Bois, à Saint-Ouen, à Bobigny, à Romainville et à Saint-Denis.

Ces projets exigent une ingénierie urbaine que seuls certains opérateurs locaux maîtrisent. En outre, l'acquisition de biens immobiliers, leur démolition, parfois la dépollution des terrains, la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement pour les particuliers et les entreprises renchérissent le coût par rapport à ceux d'opérations conduites sur des terrains vierges d'urbanisation antérieure. Ils nécessitent donc un

financement public important. Le bilan de l'opération d'aménagement conduite par la société Séquano à Aubervilliers, Villette – les Quatre Chemins, comporte ainsi 80 % de participation publique. De nombreuses communes cherchant, dans le même temps, à limiter les prix de sortie pour tenir compte du pouvoir d'achat des acquéreurs et des locataires, ces projets de rénovation urbaine, guidés plus par des motifs d'intérêt général que par une rentabilité économique, sont très difficiles à équilibrer. Ils nécessitent de la part des opérateurs d'aménagement de développer également des compétences en ingénierie financière de plus en plus pointues.

Ceci explique la réticence des acteurs privés à s'y impliquer. Leurs stratégies sont en général ajustées sur les cycles immobiliers : ils s'engagent quand la tendance est à la hausse et se désengagent en situation de crise. Les marchés fonciers étant actuellement stables, voire légèrement baissiers, les opérateurs privés font preuve de prudence. Ils s'impliquent dans les secteurs où les risques sont limités pour alimenter des activités de promotion immobilière plus profitables que l'aménagement. À Bois-Colombes (Hauts-de-Seine), par exemple, les deux opérations initiées dans les années 2000 ont été confiées à Sefri-Cime et à Bouygues Immobilier.

#### *b) L'enjeu de la maîtrise foncière*

En grande couronne, le modèle reste en général celui de l'aménagement et du développement urbain extensifs, sauf certaines exceptions (par exemple projet de restructuration du quartier de la gare Chantiers de Versailles dans les Yvelines). Quand il ne relève pas de constructions en diffus dans le tissu urbain existant, cet aménagement peut intervenir sous la forme du lotissement<sup>221</sup>, comme pour l'importante opération (1 100 logements) conduite, en régie directe, par la commune de Fleury-Mérogis (Essonne), ou sous la forme d'une ZAC (Sorbier et Clause Bois-Badeau), comme à Brétigny-sur-Orge (Essonne).

À Brétigny et à Fleury-Mérogis, les collectivités ont consenti un effort important de maîtrise foncière<sup>222</sup>. L'ensemble des terrains Clause

---

<sup>221</sup> Procédure d'aménagement opérationnelle, qui peut être envisagée comme une alternative à la ZAC, notamment pour de petites opérations, le lotissement est une opération de division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments.

<sup>222</sup> Il s'agit de la faculté d'une collectivité d'utiliser tous les outils disponibles (achat, droit de préemption, expropriation pour cause d'utilité publique, etc.) pour intervenir directement sur son territoire par l'aménagement et l'acquisition foncière.

Bois-Badeau a été racheté en 2003 sous l'impulsion de la commune de Brétigny par la communauté d'agglomération du Val-d'Orge. La commune de Fleury-Mérogis, elle, a progressivement acquis les terrains du lotissement des Joncs Marins, d'une superficie d'environ 18 hectares, par tranches, auprès de la Caisse des dépôts et consignations. À Cormeilles-en-Parisis (Val-d'Oise), de la même façon, la réalisation en cours de l'importante ZAC des Bois Rochefort (100 hectares) a été confiée à l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) en 2001 car celle-ci disposait, dans cette zone, de 50 hectares de foncier.

En petite comme en grande couronne, le prix du foncier est particulièrement contraignant : en 2013, le prix moyen d'un terrain potentiellement nu et constructible s'élevait en petite couronne à 1 494 €/m<sup>2</sup>, soit une hausse de 134 % entre 2008 et 2013, et en grande couronne, à 603 €/m<sup>2</sup>, soit une hausse de 51 % sur la même période.

#### **Un dispositif d'observations fiables à élaborer**

Jusqu'en 2011, le recueil de données sur les terrains faisant l'objet d'une transaction n'était possible que pour les mutations intervenant sur les propriétés agricoles par l'intermédiaire des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer). Le service « Demande de valeurs foncières », proposé par la direction générale des finances publiques (DGFIP) depuis septembre 2011 aux collectivités et fondé sur des données fiscales, devrait permettre de construire un outil d'observation de l'ensemble des transactions. Les fichiers ainsi accessibles récapitulent les ventes immobilières publiées dans les services de publicité foncière (SPF), complétées du descriptif des biens en provenance du cadastre, sur une période maximale de cinq ans.

Or, pour maîtriser le coût de sortie des programmes d'aménagement, des réserves foncières peuvent être constituées au préalable par des communes (comme à Bois-Colombes) ou des intercommunalités (comme dans le cas de l'opération Clause Bois-Badeau à Brétigny) mais aussi par un opérateur public, comme la société d'aménagement et de développement des villes du Val-de-Marne (Sadev 94). Cette société d'économie mixte a élaboré une stratégie consistant à identifier des territoires à enjeux, à proposer aux élus la réalisation d'études préalables en vue de la création d'une ZAC puis à acheter des terrains pour des montants significatifs (16,5 M€ préalablement à la création de Cancer Campus ou 7 M€ dans le futur périmètre de la ZAC Aragon à Villejuif). La Sadev maîtrisait aussi un cinquième du foncier mutable de l'opération Ivry Confluences (145 hectares) avant que la concession ne lui soit confiée.

### **Les établissements publics fonciers (EPF) et l'AFTRP**

En Île-de-France, plus encore que sur le reste du territoire national, un réseau important d'opérateurs fonciers est mobilisé au service des collectivités. Depuis 2006, dans le cadre de conventions passées avec les collectivités, quatre établissements publics fonciers (EPF) d'État, les établissements publics fonciers d'Île-de-France (EPFIF), des Yvelines (EPF 78), des Hauts-de-Seine (EPF 92) et du Val-d'Oise (EPF 95), financés, en partie, par une ressource fiscale affectée (la taxe spéciale d'équipement) acquièrent, portent, remembrent, requalifient et cèdent le foncier aux opérateurs d'aménagement à prix coûtant, c'est-à-dire aux prix d'acquisition majorés des coûts des travaux. Il est prévu une fusion de ces quatre établissements au plus tard fin décembre 2015. L'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) – qui devrait devenir Grand Paris Aménagement – peut, elle aussi, intervenir comme opérateur foncier à la demande de collectivités : elle détient près de 9 % des surfaces foncières libres ouvertes à l'urbanisation, soit 860 hectares (ha), sur 9 400 ha.

## **2 - Remédier à la sous-capitalisation**

Le regroupement des entreprises publiques locales doit également permettre de remédier à leur sous-capitalisation. Inhérente à l'économie mixte, celle-ci atteint parfois des proportions préoccupantes. Si l'on considère en général qu'un bon ratio rapportant les dettes aux fonds propres doit être inférieur à deux fois et demi et qu'il est moyen lorsqu'il se situe entre deux et trois fois et demi, ces ratios sont très dégradés pour de nombreuses entreprises publiques locales. Il se situait à plus de quatre fois en 2012 pour la Sadev 94, à plus de cinq fois et demi pour la société d'économie mixte « agir pour Bagneux » (Semaba), dans les Hauts-de-Seine, à plus de huit fois pour la société Séquano, à plus de onze fois pour Deltaville et à plus de treize fois pour la Semmassy.

Les contraintes budgétaires et les difficultés des collectivités les empêchent de plus en plus de procéder, elles-mêmes, à de nouvelles recapitalisations de leurs opérateurs. Alors que l'insuffisance de ressources à long terme de la Semaba l'a contrainte, pour assurer sa trésorerie en 2012, à différer le règlement de dettes à court terme, la ville de Bagneux a élaboré avec la Caisse des dépôts et consignations un plan de retour à l'équilibre destiné à accroître le niveau de capitaux propres de la société en sollicitant les actionnaires privés. Les emprunts de cette entreprise, garantis par la collectivité, étaient en 2012, par ailleurs de

188,8 M€ soit 2,8 fois les produits de fonctionnement de la commune (66,4 M€). Afin de pallier les risques inhérents à la sous-capitalisation, la loi autorise les collectivités locales à garantir 80 % des emprunts destinés à financer les opérations d'aménagement, voire même depuis décembre 2013 à 100 % pour la construction de logements dans les zones tendues<sup>223</sup>.

La dégradation de la conjoncture sur la période très récente intensifie l'enjeu de la capitalisation de ces sociétés. À partir de 2008, la diminution des mises en chantiers et des achats immobiliers s'est en effet traduite par un ralentissement des cessions de charges foncières et par une baisse des prix : la société d'économie mixte Cergy-Pontoise aménagement (Sem CPA), dans le Val-d'Oise, a alors été confrontée à des retards concernant les promesses de ventes des promoteurs. Il en est résulté des pertes d'exploitation puis une rapide dégradation du rapport entre le capital propre et le capital social qui n'était plus que de 60 % fin 2008 alors qu'il était de 79 % en 2005. La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (CACP) a dû procéder, en 2009, à la recapitalisation de la société pour un montant de 1,5 M€.

Comme indiqué précédemment, ces cas de sociétés en difficulté restent toutefois isolés. Dans l'ensemble et malgré les effets de la crise depuis 2008, la situation financière des entreprises publiques locales d'aménagement est maîtrisée. De fait, l'aménagement urbain en Île-de-France connaît plus aujourd'hui une situation de blocage qu'une crise.

---

<sup>223</sup> Ces zones sont caractérisées par un important déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants ou communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique).

## II - Des blocages opérationnels à lever

### A - Lever les blocages financiers

#### 1 - Une situation de blocage des opérations amplifiée depuis la crise de 2008

##### a) Un impact différent de celui de la crise des années 1990

La crise des années 1991-1999<sup>224</sup> s'était caractérisée par un effondrement des prix de l'immobilier et du foncier, suivi d'une forte contraction des transactions, entraînant de graves difficultés pour les opérateurs (aménageurs, promoteurs et investisseurs). Les résultats d'exploitation de la société d'aménagement de Rambouillet et des Yvelines (Sarry 78) et de la Sem Aménagement 77 ont ainsi été fortement négatifs de 2001 à 2005 avant de ne se rétablir qu'en 2006. Les collectivités locales, qui assumaient *in fine* le risque financier des opérations d'aménagement ont dû intervenir pour combler des déficits très importants. Lancée en 1992, l'opération de rénovation du centre-ville de Clichy-la-Garenne (Hauts-de-Seine) n'a été achevée qu'en 2013. La contribution de la ville se sera élevée à 6,1 M€.

Hors quelques cas particuliers, l'effet direct de la crise depuis 2008 sur les comptes des opérateurs d'aménagement est plus difficile à apprécier. Le résultat d'une concession n'apparaissant qu'à la clôture définitive, une opération qui connaît des difficultés peut être prorogée. De surcroît, les entreprises publiques locales ont souvent d'autres activités que l'aménagement. La forte réduction des transactions en 2008-2009 (-23 % entre 2007 et 2009) a néanmoins, dans l'ensemble, permis aux opérateurs de limiter l'effet de la baisse des prix proposés par les promoteurs. Les collectivités et leurs concessionnaires ont ainsi évité les graves difficultés qui avaient caractérisé les années 1990, et, dans l'ensemble, les entreprises publiques locales d'aménagement présentent une situation financière sans difficulté majeure. Les fragilités et les erreurs observées dans les rapports publics annuels de la Cour des

---

<sup>224</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2002*, Deuxième partie. Les collectivités locales et la gestion des opérations d'aménagement urbain, p. 777-810. La Documentation française, février 2002, 845 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

comptes en 1995 ou 1997 sont moins fréquentes. Sur la période récente, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France n'a pas identifié d'entreprise publique locale en grande difficulté, à l'exception de Marne et Chantierine Chelles Aménagement (Seine-et-Marne).

Le nombre de transactions a de nouveau augmenté à partir de 2009 en petite couronne et à partir de 2010 en grande couronne (+ 30 % sur l'ensemble de la région en 2010). S'agissant de la Semapa, le montant annuel de ventes de charges foncières dans le cadre de l'opération Paris Rive Gauche est ainsi passée de 97,9 M€ en 2007 à 7,4 M€ en 2009. Un rattrapage important est intervenu en 2011 (119,2 M€ de produit de cessions).

*b) Une chute amplifiée des créations de ZAC, conséquence de la baisse du soutien financier des collectivités territoriales à leurs opérateurs*

La crise actuelle a eu un effet sur la baisse des créations de zones d'aménagement concerté. Lors des deux premières années de la crise, en 2008 (18 nouvelles ZAC) et en 2009 (24), autant de ZAC ont été créées que lors de la seule année 2007 (42). Le nombre de création en 2011 (18) et en 2012 (18) est le plus faible observé depuis 2001 (18) et 2002 (13)<sup>225</sup>. La baisse s'est ainsi accélérée sur la période récente. Le nombre annuel moyen de créations de ZAC en Île-de-France dans les années 2000 (inférieur à 40) était, en effet, déjà très inférieur à celui observé au début des années 1990 (où il était alors supérieur à 90). Cette tendance durable à la réduction du nombre d'opérations d'aménagement urbain en Île-de-France<sup>226</sup> – qui se combine, de surcroît, avec la baisse de leur surface moyenne depuis le début des années 2000 – est ainsi mise en lumière par la crise depuis 2008.

Dans un secteur où le souvenir de la crise des années 1990 reste vif, la prudence des acteurs de l'aménagement, déjà forte et renforcée par la dégradation de la conjoncture depuis 2008, a nettement augmenté en raison de l'intensification des risques financiers dans les années 2000. Sollicités par des opérations plus coûteuses en raison du renchérissement

<sup>225</sup> Sur la période, la baisse a été encore plus forte en grande couronne : les promoteurs ont en effet, eu tendance à privilégier la zone dense et les territoires bien desservis par les transports en commun.

<sup>226</sup> Toutes les opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ne sont pas conduites en recourant à des procédures de ZAC.

lié au renouvellement urbain (cf. I. B. 1.), les collectivités tendent, depuis plusieurs années, à hiérarchiser leurs priorités et à diminuer soit le nombre de projets, soit leur niveau d'implication dans certaines opérations.

La réduction des marges de manœuvre budgétaires des collectivités a récemment accentué leurs réticences. Soumises à de fortes contraintes financières, les collectivités concédantes tendent à diminuer plus encore leur exposition aux emprunts contractés, avec leurs garanties, par leurs concessionnaires et parfois même à retarder le versement de leurs participations. Ainsi, sur les trois prêts souscrits par la société Deltaville après 2008, un seul était garanti à 80 %, le deuxième ne l'était qu'à 50 % et le troisième ne bénéficiait d'aucune garantie. La même société a conclu, en 2003, une convention pour l'aménagement du quartier de La Noue avec la ville de Bagnolet (Seine-Saint-Denis). À la fin 2013, la commune, dont la situation financière est très tendue, n'avait versé que 2,7 M€ sur les 12,3 M€ de participation prévue à ce stade de l'opération. Ce désengagement financier a signifié l'arrêt du projet depuis fin 2010.

Les difficultés de la ville de Nanterre (Hauts-de-Seine) l'ont conduite à faire évoluer la relation avec sa société d'économie mixte, la *Semna*. Jusqu'à une date récente, cette entreprise dégageait un fonds de roulement important car, pour plusieurs opérations, elle n'avait pas à assurer le portage foncier qui incombe en général aux sociétés d'aménagement. De diverses manières, cet effort était en effet assumé par la commune. Sur la période récente, ce modèle de financement a été réorienté : les acquisitions prévues en 2013 dans le cadre de l'opération Chemin de l'Île – République, pour un montant total estimé à 21,3 M€, ont ainsi été financées par appel à la trésorerie interne des opérations de la société et sous forme de portage bancaire infra-annuel (à hauteur de 12 M€). À l'avenir, le recours au portage bancaire pourrait devenir plus fréquent. Les nouvelles règles prudentielles (dites « Bâle III ») confèrent en effet une signature plus intéressante à la société qu'à la ville de Nanterre qui ne peut pas offrir de liquidités en garanties.

## **2 - Une prise en charge des risques financiers à mieux répartir**

### *a) Diversifier les activités*

Pour limiter les effets de telles évolutions et ceux de la concurrence liée au grand nombre d'opérateurs sur un même territoire, la

plupart des entreprises publiques locales d'aménagement ont diversifié leurs activités, notamment dans l'immobilier ou, de façon plus innovante, dans la gestion de services urbains. Elles engagent des opérations de construction (ainsi en est-il de la Sadev 94 ou de Sequano) ou de gestion immobilière (ainsi en est-il de la société publique locale Seine Ouest aménagement). La diversification permet d'atténuer l'impact de la baisse des cessions de charges foncières. Elle procure en outre des revenus récurrents qui permettent de financer les coûts de structure pendant les périodes de moindre activité ou d'arrêts temporaires liés à des aléas opérationnels ou à des recours contentieux.

Le risque inhérent à la diversification des activités ne saurait cependant être négligé en particulier dans l'immobilier. Si l'opérateur pénètre sur un secteur fortement concurrentiel dans lequel il ne dispose pas d'avantage comparatif, il peut se retrouver en situation durablement déficitaire. Ce risque est accru lorsque les opérations sont financées sur fonds propres, en dehors de tout mandat des collectivités actionnaires, alors même que celles-ci seront amenées à le recapitaliser en cas de défaillance. De surcroît, les opérateurs disposent rarement d'une comptabilité analytique.

#### *b) Répartir le portage du foncier*

Afin de réduire la charge financière résultant du portage foncier, diverses solutions ont par ailleurs été développées en plus du recours aux établissements publics fonciers (EPF). Dans le cadre de concession d'aménagement en ZAC, l'aménageur peut par exemple se contenter d'acquérir les emprises d'équipements. Il ne supporte alors ni les coûts de portage ni les risques commerciaux liés à la vente des charges foncières tout en percevant, auprès des promoteurs, la participation au coût d'équipement de la ZAC sur le fondement de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme. Dans le cadre de l'aménagement des terrains des anciennes usines Renault à Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine), un protocole d'accord de ce type a été conclu. Renault s'est engagé à céder à la commune les terrains de l'île Seguin tandis que les promoteurs pouvaient acquérir directement auprès de l'entreprise les emprises constructibles situées dans le quartier du Trapèze et les îlots épars. Une telle solution est, toutefois, inenvisageable pour des opérations à la rentabilité très incertaine ou très faible.

Les acquisitions foncières peuvent aussi être préfinancées en recourant à la technique de la pré-commercialisation. Elle consiste pour

l'aménageur à vendre aux promoteurs les charges foncières, soit avant, soit immédiatement après leur acquisition. Elle sécurise, pour l'opérateur, la commercialisation des charges foncières et, pour les promoteurs, leur approvisionnement en foncier. Dans le cadre de l'opération d'aménagement de la ZAC Ivry Confluences, la Sadev 94 a ainsi signé, en 2009, des conventions de pré-commercialisation qui l'engage à acquérir et à céder les droits à construire à quatre promoteurs en contrepartie du versement d'indemnités.

Pour diminuer les frais de portage, les risques de commercialisation pour l'opérateur et produire du foncier constructible à moindre coût tout en sauvegardant les intérêts du vendeur, le partage des résultats peut également être envisagé. Il consiste à reverser au vendeur du foncier un complément correspondant à une partie du surplus constaté si le prix de ventes des charges foncières se révèle supérieur au prix prévu. S'agissant de l'île Séguin, par exemple, une clause prévoit le reversement à Renault d'un complément correspondant à 50 % du surplus éventuel constaté. D'autres propriétaires de terrains, publics et privés, peuvent néanmoins se montrer réticents car le vendeur n'enregistre la totalité du produit des ventes que l'année où elles se sont réalisées.

La vente directe, la pré-commercialisation ou le partage des résultats ne permettent pas de résoudre le problème de la captation de la valeur. Les propriétaires fonciers et les promoteurs tirent des bénéfices d'une opération alors qu'ils n'ont ni contribué à la création de valeur générée par la réalisation d'équipements, ni assumé le risque inhérent au portage du foncier. Afin de prévenir la spéculation, ce portage doit s'inscrire dans la durée comme pour les secteurs concernés par les 22 contrats de développement territorial (cf. I. B.). Or, au regard de l'ampleur des opérations, de la durée du portage (de 15 à 20 ans) et des incertitudes concernant les prix de sortie, aucun organisme public n'est en mesure de s'engager seul. La solution peut alors résider dans la création de filiales entre un EPF, les collectivités locales concernées et, éventuellement, des promoteurs. Ce schéma peut permettre la constitution de réserves avant la réalisation des projets d'aménagement ou immobiliers. En février 2014, l'EPFIF et la communauté d'agglomération Plaine Commune ont créé une filiale, Foncière commune, dotée d'un capital social de 10 M€, réparti entre l'EPFIF à 85 % et la Sem Plaine Commune Développement à 15 %, dont le périmètre d'intervention, d'une superficie de 5 000 ha, est celui du contrat de développement territorial. Foncière Commune prévoit d'emprunter 40 M€ et de mobiliser 100 M€ en vue de constituer des réserves foncières pour au moins 100 M€.

## **B - Mieux utiliser les outils existants**

### **1 - Réduire l'incertitude juridique**

L'instabilité du cadre juridique applicable à la passation des opérations a également contribué à la stagnation de l'aménagement urbain en Île-de-France. Jusqu'en 2005, le code de l'urbanisme rendait inapplicable aux conventions publiques d'aménagement les règles de publicité et de mise en concurrence en vigueur pour nombre d'autres contrats publics. Pour prendre en compte les règles du droit communautaire, la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement a imposé une « procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues en décret en Conseil d'État ». Dans le même temps, l'article 11 de ce texte a validé les conventions conclues antérieurement.

L'application de cette loi a fait l'objet de développements contentieux. Le détail de la procédure de publicité a été précisé, dans un premier temps, par un décret en date du 31 juillet 2006 mais un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) du 18 janvier 2007, Auroux contre commune de Roanne, a souligné que le droit national n'apportait pas encore toutes les garanties requises. En définitive, un décret du 22 juillet 2009 fixe le cadre applicable.

S'agissant de la validation législative des anciennes conventions, le juge administratif a écarté l'application de l'article 11. La validation législative ne suffit plus, en tant que telle, à prémunir les anciennes conventions publiques d'aménagement contre le risque contentieux né d'une absence de publicité préalable.

Le 8 juin 2012, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a ainsi enjoint à la commune de La Garenne-Colombes (Hauts-de-Seine) d'obtenir dans les six mois la résolution amiable de la convention d'aménagement conclu le 20 décembre 2004 avec la Sem 92 relative à la ZAC des Champs-Philippe puisqu'elle n'avait « fait l'objet d'aucune publicité ou mise en concurrence préalable ». Depuis 2013, la collectivité gère donc en régie directe cet ambitieux projet (105 000 m<sup>2</sup> de bureaux, 103 000 m<sup>2</sup> de logements et plusieurs équipements publics). La reprise a impliqué de mettre en place, dans une certaine urgence, un budget annexe. Un marché d'assistance a également dû être conclu pour aider les services de la ville à suivre le projet. Pour prévenir de tels risques, d'autres communes ont fait le choix de réattribuer les conventions litigieuses conclues avant 2005 avec leur société : la ville de Levallois-

Perret (Hauts-de-Seine) a relancé l'attribution des concessions relatives aux ZAC Eiffel, Collange et Front de Seine ; après mise en concurrence, les offres de la société d'économie mixte de la Ville de Levallois-Perret (Semarelp) ont été retenues en 2006 et 2007 dans les trois cas.

Au-delà des conventions publiques d'aménagement, le droit de l'urbanisme est frappé par une importante instabilité des normes juridiques tant locales que nationales. La réglementation relative à l'urbanisme a subi depuis quelques années des évolutions notables notamment avec la mise en œuvre des lois Grenelle de 2009 et 2010 et leurs ordonnances de 2011 et 2012 de simplification, mais également plus récemment avec les ordonnances de 2013<sup>227</sup> et les mesures de la loi du 29 mars 2001 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dont le projet d'intérêt majeur (Pim)<sup>228</sup>. Si une grande partie de ces mesures vont dans le sens de la modernisation et de la simplification, elles nécessitent un temps d'adaptation sur le terrain, générant des incertitudes qui peuvent ralentir les opérations.

## 2 - Tirer mieux parti des sociétés publiques locales

Depuis que la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a créé, à titre expérimental, pour cinq ans, la société publique locale d'aménagement et que la loi du 28 mai 2010 les a pérennisées tout en créant les sociétés publiques locales (SPL), les concessions peuvent être attribuées sans publicité ni mise en concurrence à ces nouvelles entreprises publiques. Cette souplesse explique la transformation de sociétés d'économie mixte d'aménagement en société publique locale d'aménagement ou en société publique locale. En 2009, la société Cergy-Pontoise aménagement (Sem CPA) est devenue la société publique locale d'aménagement CPA et la SEMAPA a changé de statut en 2012. En 2013, la ville de Nanterre a, de même, créé la société

---

<sup>227</sup> Ordonnance du 13 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme et du 19 décembre 2013 relative au taux de garantie que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent apporter à des emprunts souscrits par un concessionnaire d'aménagement

<sup>228</sup> Cet outil intermédiaire dépassant les procédures de droit commun existantes, telle que la zone d'aménagement concerté (ZAC), sans pour autant justifier le recours au régime exceptionnel des opérations est inspiré du contrat de développement territorial (CDT). Il est conclu entre plusieurs parties publiques, comprenant au moins l'État et les communes et EPCI concernés et peut être étendu aux régions et départements ainsi qu'aux établissements publics de l'État ou aux SPL qui peuvent se voir confier la réalisation des opérations d'aménagement.

publique locale d'aménagement de la ville de Nanterre (SPLAN) en plus de la SEMNA.

Certains établissements de coopération intercommunale ont recours à l'ensemble des formules. Ainsi, la communauté d'agglomération Plaine commune a concédé ses opérations à des sociétés d'économie mixtes d'autres collectivités (comme la société départementale Sequano), à sa propre société d'économie mixte (Sem Plaine Commune Développement), à sa propre société publique locale tout en adhérant, par ailleurs, à une société publique locale d'aménagement, la société de requalification des quartiers anciens (Soreqa), créée par la ville de Paris, qui en est actionnaire avec le département de Paris et la ville de Montreuil.

Les sociétés publiques locales (SPL) peuvent exploiter tous services publics à caractère industriel ou commercial ou se livrer à toutes activités d'intérêt général. Elles se développent donc plus rapidement que les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). La société publique locale Seine Ouest aménagement dans les Hauts-de-Seine a d'ailleurs, pour cette raison, renoncé au statut de SPLA pour celui de SPL. Mais, pour les collectivités, l'avantage de ces sociétés publiques locales est double par rapport aux sociétés d'économie mixte. Les communes et leurs groupements s'assurent, en premier lieu, la maîtrise de leur politique d'aménagement. La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise justifie ainsi la transformation de sa société d'économie mixte en société publique locale d'aménagement en mettant en avant qu'elle ne pourrait pas, en l'état du droit, confier ses 18 ZAC à la SEM dont elle est actionnaire. En second lieu, la formule des sociétés publiques locales mixte permet de faire réaliser les études préalables de l'opération d'aménagement par le concessionnaire sans risquer une distorsion de concurrence.

La société publique locale présente, cependant, l'inconvénient d'écarter du conseil d'administration des professionnels de l'aménagement (Caisse des dépôts et consignations), des financeurs (Caisse d'Épargne, par exemple) et des organismes de logement social qui ne peuvent apporter leur expertise. Par ailleurs, les collectivités actionnaires des sociétés publiques supportent seules les risques financiers. De surcroît, comme le champ d'intervention de la société publique est limité au territoire de ses actionnaires, cette formule est souvent réservée aux collectivités importantes dotées d'un programme d'aménagement ambitieux, qu'il s'agisse de grandes villes (Paris, Nanterre) ou d'importantes communautés d'agglomération (Plaine

Commune en Seine-Saint-Denis, Grand Paris Seine-Ouest dans les Hauts-de-Seine).

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Le nombre d'opérations d'aménagement est en constante diminution, malgré l'implication des collectivités territoriales et l'efficacité de leurs multiples opérateurs. Les raisons de ce fort ralentissement, précédemment développées, sont nombreuses et leurs effets sur le blocage de la construction parfaitement évidents. Pour y remédier, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi dite « ALUR ») a déjà retenu certaines dispositions comme l'introduction du projet d'intérêt majeur (Pim) et elle a amélioré la procédure de la zone d'aménagement concerté, aujourd'hui excessivement longue.*

*Dans le même temps, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a institué la métropole du Grand Paris. Cette création au 1<sup>er</sup> janvier 2016 va entraîner des transformations profondes pour les opérateurs publics de l'aménagement en Île-de-France. Si elle devait susciter un surcroît d'incertitude, la phase de transition pourrait aggraver le ralentissement constaté des opérations d'aménagement.*

*Constatant les difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales et leurs opérateurs publics, la Cour et la chambre régionale des comptes d'Île-de-France estiment essentiel que la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris anticipe les décisions à prendre s'agissant des entreprises publiques locales d'aménagement, de leurs compétences, de leurs actionnaires et des opérations dont elles ont la charge.*

*Elles soulignent également l'importance de conduire, avant le 31 décembre 2015, la fusion, prévue par l'article 17 de la loi du 27 janvier 2014, des autres établissements publics fonciers de l'État de la région au sein de l'EPFIF selon le calendrier proposé dans le rapport sur ce sujet remis à la ministre du logement et de l'égalité des territoires le 16 juin 2014.*

*L'incertitude sur le devenir institutionnel du Grand Paris ne doit en effet pas accentuer la trop forte réticence face aux risques des opérations qui se traduit, d'ores et déjà, par la stagnation de l'aménagement urbain en Île-de-France. À ce titre, pour sortir du blocage actuel, il importe que les risques et contraintes de toutes natures soient mutualisés, limités et mieux prévenus.*

*Dans cette perspective, la Cour formule les recommandations suivantes :*

*Pour mutualiser la prise en charge des risques et permettre aux opérateurs d'atteindre la taille critique afin de traiter avec les investisseurs à l'échelle de la région, de lisser leur niveau d'activité et de consolider le professionnalisme de leurs équipes :*

- 1. poursuivre le processus de concentration des entreprises publiques locales en petite et en grande couronne pour leur donner la taille critique suffisante ;*
- 2. renforcer les démarches de mutualisation entre entreprises publiques locales ;*

*Pour mieux évaluer et limiter les risques et, notamment, remédier aux problèmes liés aux coûts du foncier :*

- 3. donner à l'observatoire régional du foncier une mission de suivi des prix du foncier en Île-de-France ;*
- 4. généraliser les pratiques de pré-commercialisation, de partage des résultats et de création de filiales de portage foncier ;*

*Pour mieux prévenir les risques financiers et juridiques dans les entreprises publiques locales :*

- 5. renforcer la connaissance des opérations et l'analyse des risques : création de comités d'engagement chargés de suivre l'évolution du portefeuille des opérations ; présentation au conseil d'administration, avant toute décision sur les opérations financées sur compte propre, d'une analyse approfondie des risques ; présentation des comptes sociaux des entreprises publiques locales permettant une lecture des comptes par activité (aménagement, assistance à maîtrise d'ouvrage, etc.).*

## Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	395
Réponse du ministre de l'intérieur.....	395
Réponse de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.....	397
Réponse du préfet de la région d'Île-de-France et de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France .....	398
Réponse du président du conseil régional d'Île-de-France .....	403
Réponse du président du conseil général de Seine-Saint-Denis .....	410
Réponse du maire de Bagneux.....	412
Réponse du maire de Bois-Colombes .....	413
Réponse du maire de Boulogne-Billancourt .....	413
Réponse du maire de Cormeilles-en-Parisis .....	413
Réponse du maire d'Issy-Les-Moulineaux .....	414
Réponse du maire de Levallois-Perret .....	414
Réponse du président et du directeur général de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise .....	414
Réponse du directeur général de l'établissement public foncier d'Île-de-France .....	419
Réponse du président de l'observatoire régional du foncier en Île-de-France .....	420
Réponse du directeur général de Deltaville .....	421
Réponse du directeur général de la Sadev 94 .....	421
Réponse du directeur général de la société d'étude de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement parisienne (SEMAPA).....	424
Réponse du directeur général de SEMARELP .....	426
Réponse de la directrice générale de Sequano .....	427

Réponse de la Fédération des entreprises publiques locales d'Île-de-France (EPL) .....	427
--	-----

## Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
Maire de Bagnolet
Marie de Brétigny-sur-Orge
Marie de Clichy-la-Garenne
Maire de Fleury-Mérogis
Maire de la Garenne-Colombes
Maire de Massy
Maire de Nanterre
Maire de Paris
Maire de Versailles
Président de la communauté d'agglomération Plaine Commune
Président-directeur général de l'Agence foncière et technique de la région parisienne
Directeur général de la société publique locale d'aménagement de Cergy-Pontoise
Président-directeur général de Marne et Chantierine Chelles aménagement
Directrice générale de la société d'aménagement 77
Président du conseil d'administration de la Sarry 78
Président de la Semna
Directeur général délégué de la société anonyme d'économie mixte Val de Seine aménagement

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES  
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU  
BUDGET**

*Nous partageons le constat de la Cour d'une dispersion des acteurs publics en matière d'aménagement, et tout particulièrement en Île-de-France. C'est pourquoi nous soutenons la recommandation de la Cour d'appeler à la concentration et à la mutualisation des entreprises publiques locales.*

*Nous appelons à cet égard l'attention de la Cour sur le travail d'optimisation et de rapprochement à l'œuvre au niveau des établissements publics d'aménagement notamment avec la constitution du Grand Paris Aménagement.*

*Nous avons la conviction que les objectifs gouvernementaux en matière de production de logements ne pourront être sûrement et durablement atteints qu'à travers des établissements économiquement sains dont l'équilibre financier est préservé. C'est pourquoi il faut veiller à la viabilité du modèle économique des opérations envisagées et à la soutenabilité budgétaire des établissements d'aménagement. À ce sujet, la piste évoquée par la Cour de créer des filiales de portage foncier doit être examinée au regard des risques financiers supplémentaires que cela pourrait apporter aux finances publiques.*

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

**I- Les entreprises publiques locales**

*Même si les cas d'entreprises publiques locales en difficulté restent isolés, vous constatez une relative sous-capitalisation de ces sociétés qui parfois peut atteindre des proportions préoccupantes. Une telle situation n'est pas dénuée de risques pour les collectivités actionnaires.*

*Aussi, je partage votre avis sur la nécessité de poursuivre le processus de concentration de ces entreprises pour leur donner la taille critique suffisante. Les évolutions institutionnelles en cours (création de la métropole du Grand Paris) pourraient inciter à une telle concentration.*

## *II- L'établissement public foncier unique en Île-de-France*

*L'article 17 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a prévu, au plus tard le 31 décembre 2015, la substitution de l'établissement public foncier d'Île-de-France aux autres établissements publics fonciers de l'État de la région.*

*Cette fusion en un établissement public foncier unique doit contribuer à la relance de la construction en Île-de-France. Elle permettra de simplifier et de mieux coordonner l'action de l'État et des collectivités territoriales dans la maîtrise du foncier, condition indispensable à l'émergence de nouveaux projets de logements. L'établissement public foncier d'Île-de-France jouera un rôle essentiel pour accompagner les projets d'aménagement des collectivités notamment aux abords des futures gares du Grand Paris, en facilitant la réservation des emprises foncières nécessaires et en luttant contre les risques de spéculation.*

*Suite au rapport remis à la ministre du logement et de l'égalité des territoires et de la ruralité, le directeur général de l'Établissement public foncier (EPF) d'Île-de-France a été chargé en septembre 2014 d'une mission de préfiguration de l'EPF unique.*

*Un projet de décret portant dissolution des établissements publics fonciers des Hauts-de-Seine, du Val d'Oise et des Yvelines à compter du 31 décembre 2015 et modifiant le décret n°2006-1140 du 13 septembre 2006 portant création de l'Établissement public foncier d'Île-de-France a été préparé ; la consultation des collectivités concernées, menée par le préfet de la région Île-de-France et le préfet de la région Centre, a été lancée.*

*La ministre en charge du logement envisage une publication de ce décret en mars 2015, ce qui permettra de répondre aux préoccupations exprimées par votre Cour et la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France.*

*Par ailleurs et pour mémoire, s'agissant du devenir de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), que votre rapport évoque également, le projet de décret transformant l'Agence en établissement public Grand Paris Aménagement (GPA) es en cours d'élaboration par les services du ministère chargé du logement ; l'établissement pourra ainsi, notamment grâce à une modification de sa gouvernance, participer activement à la mise en œuvre du plan de mobilisation pour le logement et à la mise en place du Grand Paris.*

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ**

*J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce projet d'insertion dont les cinq recommandations n'appellent pas de remarques particulières de ma part.*

*Toutefois, je souhaite porter à votre connaissance les éléments suivants.*

*La Cour souligne la constante diminution du nombre d'opérations d'aménagement, malgré l'implication des collectivités territoriales et l'efficacité de leurs multiples opérateurs.*

*Pour répondre à ce constat, que je partage, et en réponse à une demande formulée par les professionnels du foncier et de l'aménagement tant privés que publics de pouvoir régulièrement se rencontrer pour partager leurs expériences et leurs attentes, j'ai décidé de mettre en place un club des aménageurs dès le début de l'année 2015.*

*Les aménageurs ont, en effet, un rôle essentiel à jouer dans le plan de relance de la construction engagé par le Gouvernement en 2014.*

*Ce club répond à la nécessité de pérenniser les échanges d'expérience sur les montages innovants d'opérations d'ensemble dans un lieu de réflexion largement ouvert sur les enjeux opérationnels, urbanistiques et financiers d'un aménagement durable.*

*Il constituera en outre un lieu d'écoute et de prise en considération des propositions d'évolution des réglementations, de nature à simplifier l'activité des aménageurs.*

*La Cour souligne l'importance de conduire avant le 31 décembre 2015 la fusion des quatre établissements publics fonciers d'Île-de-France.*

*L'article 17 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit qu' «au plus tard le 31 décembre 2015, l'établissement public foncier de l'État de la région d'Île-de-France (EPFIF) dont le périmètre est le plus large est substitué aux autres établissements publics fonciers de l'État de la région dans leurs droits et obligations.»*

*Afin de tirer les conséquences de cette évolution législative, un projet de décret portant dissolution des établissements publics fonciers des Hauts-de-Seine, du Val d'Oise et des Yvelines à compter du 31 décembre 2015 et modifiant le décret du 13 septembre 2006 portant*

*création de l'Établissement public foncier d'Île-de-France a été transmis par le préfet de la région Île-de-France et le préfet de la région Centre pour consultation officielle des conseils régionaux, conseils généraux, intercommunalités compétentes en matière de plans locaux d'urbanisme et communes de plus de 20 000 habitants, non membres de telles intercommunalités, situés dans le périmètre d'intervention du futur EPFIF.*

*Les avis des collectivités sont attendus pour la fin du mois de février 2015 en vue d'une publication du décret au mois de mars 2015.*

*L'année 2015 sera consacrée à l'institution du nouveau conseil d'administration et à la préparation du programme d'intervention pluriannuel de l'EPFIF unique, dont la création sera effective le 1er janvier 2016.*

---

**RÉPONSE DU PRÉFET DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE ET  
DE LA DIRECTION RÉGIONALE ET INTERDÉPARTEMENTALE  
DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT D'ÎLE-DE-  
FRANCE**

*J'ai l'honneur de vous transmettre ma réponse, en vue de sa publication avec celles des collectivités et des organismes concernés conformément aux articles L. 143-10 et R. 143-5 du code des juridictions financières.*

*En synthèse, la Cour fait le constat d'une multiplicité et d'une disparité des opérateurs locaux qui ne permettent pas de réduire les déséquilibres territoriaux et de répondre aux besoins conséquents de production de logements en Île-de-France (70 000 logements à construire par an contre moins de 40 000 produits chaque année) ni d'avoir la robustesse nécessaire face aux besoins de financements de l'aménagement, particulièrement coûteux en zone urbaine.*

*La Cour constate que le risque financier partagé entre l'opérateur et la collectivité, nécessite des participations importantes des collectivités mais que celles-ci tendent à les réduire en particulier depuis la dégradation de la conjoncture économique. La réduction de leurs marges de manœuvre budgétaires et l'intensification des risques financiers conduit les acteurs de l'aménagement à limiter les risques, et à diminuer le nombre d'opérations d'aménagement en Île-de-France entre 2008 et 2012.*

*S'il apparaît que les opérateurs ne risquent pas de connaître les graves difficultés des années 1991-1999 du fait d'une situation mieux maîtrisée, la Cour alerte en revanche sur le constat de blocage de l'aménagement urbain en Île-de-France.*

*La Cour conclut que le ralentissement du nombre d'opérations d'aménagement pourrait s'aggraver dans la phase d'incertitude actuelle, dans le cadre de la recomposition institutionnelle prévue par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Constatant les difficultés auxquelles sont confrontés les collectivités territoriale et leurs opérateurs publics, la Cour et la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France estiment essentiel que la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris anticipe les décisions à prendre, s'agissant des entreprises publiques locales d'aménagement, de leurs compétences, de leurs actionnaires et des opérations dont elles ont la charge.*

*La Cour émet en conséquence plusieurs recommandations.*

*La première est de poursuivre le processus de concentration et de renforcer la mutualisation des entreprises publiques locales (en petite et grande couronne) pour mutualiser les risques, permettre aux opérateurs d'atteindre la taille critique afin de traiter avec les investisseurs à l'échelle de la région et professionnaliser les équipes.*

*En ce qui concerne le risque de blocage de l'aménagement dans la période actuelle de recomposition institutionnelle, celui-ci a bien été identifié par l'État qui mobilise plusieurs types de leviers pour surmonter l'attentisme inhérent au contexte de réorganisation et pour faciliter la réalisation des investissements immobiliers, que ce soit pour le logement ou pour les entreprises.*

*Le Gouvernement a annoncé, à l'issue du comité interministériel du 13 octobre 2014, les mesures pour le Grand Paris et l'Île-de-France en matière de transports, de logement et de développement économique. Parmi elles, la confirmation du financement et l'accélération de projets de transports donnent une visibilité à court et moyen terme aux investisseurs et permettent ainsi de conforter un certain nombre de secteurs de développement et de restructuration urbaine. Le Gouvernement a également annoncé un plan pour l'aménagement et le logement, qui prévoit une intervention accrue de l'État en faveur du logement en Île-de-France pour accompagner les collectivités locales dans leurs efforts et débloquer les projets lorsque c'est nécessaire.*

*Des territoires à fort potentiel de logements sont d'ores et déjà identifiés et plus de quarante grandes opérations conduites par des*

*opérateurs relevant des collectivités territoriales ou de l'État sont engagées ou en voie de l'être. Parmi ces opérations, qui concentrent l'attention des services de l'État en région, une vingtaine de sites seront traités en priorité et pourront faire l'objet de mesures exceptionnelles par le biais d'opération d'intérêt national et en mobilisation la procédure intégrée pour le logement, nouvel outil prévu par la loi ALUR permettant de faciliter la mise en comptabilité des documents d'urbanisme.*

*Les opérations recensées à partir d'une enquête menée par la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement auprès des aménageurs relevant de l'État et des collectivités locales, représentent, pour la période 2014-2017, un portefeuille correspondant quasiment au double de la production de logements réalisée au sein des opérations publiques entre 2010 et 2013. Ainsi, le quart de l'objectif annuel de 70 000 logements, (et plus de la moitié de la production tendancielle, sur une base de 37 000 à 43 000 logements/an) est d'ores et déjà programmé dans les opérations portées par les quatre prochaines années<sup>229</sup>.*

*Le plan de mobilisation prévoit également la modernisation des opérateurs de l'État, en particulier de l'AFTRP, et confirme la mise en place en 2015 de l'établissement public foncier unique d'Île-de-France, fusionnant les quatre établissements existants. Cela permettra d'optimiser à un haut niveau d'intervention la stratégie de portage foncier pour les opérations de logement.*

*Enfin, le plan met en évidence la nécessité d'accompagner les équipements nécessaires à l'accueil de populations nouvelles, à travers la mise en place d'une aide aux « maires bâtisseurs ». Celle-ci est prévue dans le cadre du projet de loi de finances 2015, actuellement en discussion.*

*S'agissant de la recommandation relative à la poursuite du processus de concentration et la nécessité de renforcer la mutualisation des entreprises publiques locales (en petite et grande couronne), il appartient aux collectivités actionnaires de ces établissements de s'assurer des conditions de réalisation des opérations et d'anticiper les évolutions de structures nécessaires. Il en est de même pour les opérateurs relevant de l'État. Une réflexion est en cours sur l'évolution des établissements publics d'aménagement en Île-de-France pour s'adapter au nouveau contexte institutionnel. À l'issue de la période transitoire pendant laquelle la future métropole du Grand Paris et les*

---

<sup>229</sup> Enquête consultable sur le site de la DRIE : <http://www.driea.île-de-France.développement-durable.gouv.fr/opérations-d'aménagement-a-fort-potentiel-dea4638.html>

*EPCI de grande couronne sont en construction, une partie de ces établissements ont vocation à évoluer. Plusieurs scénarios d'évolution doivent être étudiés, affectant les opérateurs relevant de l'État et ceux des collectivités, pour faire en sorte que les EPCI (qu'il s'agisse de la métropole du Grand Paris ou des EPCI de grande couronne) s'appuient sur des outils optimisés.*

*La seconde recommandation de la Cour vise d'une part à mieux évaluer et limiter les risques, notamment liés aux coûts du foncier, en donnant à l'Observatoire régional du foncier une mission de suivi des prix du foncier en Île-de-France, et d'autre part à remédier aux problèmes liés au coût du foncier en généralisant les pratiques de pré-commercialisation, de partage foncier. Sur le premier point, l'Observatoire régional foncier a engagé depuis un an le renforcement de sa mission d'observation des marchés fonciers, permettant de mieux appréhender les dynamiques foncières en Île-de-France, à partir des données fiscales sur les mutations mises à disposition par la direction régionale des finances publiques. Le bilan d'une expérimentation réalisée et sur le territoire d'Orly-Rungis-Seine Amont ainsi qu'un travail de méthodologie et organisationnel entre l'ORF, l'État et la Région, notamment avec l'appui de l'IAU et de l'EPFIF, conduisent à la mise en place d'un dispositif pérenne qui pourra produire ses premiers résultats dès 2015.*

*Il serait par ailleurs, souhaitable que l'observatoire des prix fonciers et immobiliers aux abords des gares du Grand Paris qui réunit la DRIEA, la Société du Grand Paris (SGP) et la Chambre des notaires, créé le 9 avril 2013, soit intégré dans l'ORF. Cela permettrait d'avoir un dispositif de suivi homogène et indépendant des acteurs intervenant sur les territoires et d'alerte en cas de surévaluation des valeurs foncières et immobilières, notamment par les juges de l'expropriation.*

*Par ailleurs, la mise en place de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) pour accélérer la mise en œuvre de la loi de mobilisation du foncier public, permettant aux collectivités territoriales d'acquérir des terrains appartenant à l'État, à des établissements publics et opérateurs publics de transport, à un prix inférieur à leur valeur pour y construire du logement social, peut permettre pour certains cas particuliers de compléter la connaissance des marchés locaux et des mécanismes de formation des prix.*

*Cette mobilisation du foncier public joue d'ailleurs un rôle déterminant dans la construction de logement en Île-de-France. Au cours des six dernières années, 10 % de la production annuelle moyenne*

régionale s'effectue sur des terrains État/RFF/SNCF/RATP/APH, soit 4 000 logements en moyenne annuelle.

*En ce qui concerne la généralisation des pratiques de pré-commercialisation et de partage des résultats, la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement prévoit de questionner et mobiliser le réseau des aménageurs publics à l'occasion de l'actualisation de l'enquête sur les opérations à fort potentiel de logement (voir infra), prévue pour avril 2015.*

*Enfin, le rôle de l'établissement public foncier d'Île-de-France qui va s'accroître avec l'intégration des quatre EPF est effectivement majeur pour assurer le portage du foncier à long terme par la création de foncières.*

*Le modèle de filiale créé par l'EPPIF et la SEM Plaine Commune Développement a vocation à se généraliser car il permet de réduire les risques pour les deux opérateurs (foncier et aménageur), d'éviter l'éviction des activités économiques de type PME/PMI et la spéculation (possibilité pour les entreprises de réinvestir avec les produits de la vente de leur bien immobilier et apport de revenus locatifs permettant le portage sur un temps long par la filiale).*

*La création d'une filiale de l'établissement public foncier d'Île-de-France est ainsi projetée sur le secteur stratégique de la Seine-Amont, qui fait partie des principaux sites d'aménagement opérationnel de l'espace métropolitain.*

*Enfin, la dernière recommandation de la Cour est de renforcer la connaissance des opérations et l'analyse des risques dans les entreprises publiques locales (création de comités d'engagement chargés de suivre l'évolution du portefeuille des opérations, présentation au conseil d'administration avant toute opération sur compte propre, d'une analyse des risques, présentation des risques, présentation des risques sociaux des entreprises publiques locales permettant une lecture des comptes par activité...).*

*Le développement de la prévention et du contrôle des risques financiers et juridiques des opérateurs d'aménagement est essentiel pour la dynamique de construction en Île-de-France. Cela passe notamment par la mise en place d'une comptabilité analytique, par la construction et le suivi de plans de trésorerie des opérations, par la professionnalisation des équipes et des administrateurs, ce qui rejoint d'ailleurs la première recommandation sur la concentration et la mutualisation des entreprises publiques locales. Le renforcement du travail en réseau et d'animation des aménageurs publics est également un moyen d'échanger sur les*

*bonnes pratiques et de professionnaliser les opérateurs et les administrateurs.*

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE**

*Le contexte n'est pas neutre dans le calendrier de publication de ce rapport :*

- *la mission de préfiguration de la Métropole travaille, comme la loi l'y invite, à un plan de rationalisation des outils d'aménagement et de syndicats techniques ; la mise en place de ce nouvel EPCI interpelle l'actionnariat de certains EPL (quel avenir pour les SEM intercommunales ? quid des SEM départementales ?) ;*
- *une mission a été confiée au PDG de l'AFTRP pour préciser les conditions d'une refonte de cette agence, sa transformation en Grand Paris Aménagement et son rapprochement avec deux EPA ;*
- *l'EPF unique est en cours d'organisation (pour une mise en œuvre fin 2015) ;*
- *les SEM/SPL/SPLA seront, de fait, des acteurs importants de la mise en œuvre du Plan de mobilisation pour le logement et l'aménagement en Ile-de-France. Leur association à l'OIN multi-sites est une interrogation forte des élus locaux (cf. interventions lors des Assises de l'Habitat du 93 ou des CA de l'AFTRP par exemple) ;*
- *enfin l'éventuelle disparition de la clause de compétence générale pourrait venir réinterroger fortement l'investissement de certaines collectivités dans le champ de l'aménagement.*

*Au-delà de ces évolutions, les EPL d'aménagement doivent réinventer leur modèle économique : les opérations de type ZAC ne s'équilibrent plus, elles sont moins nombreuses<sup>230</sup> et contribuent moins à la production de logements<sup>231</sup>.*

*Ces structures illustrent bien le nécessaire déblocage de l'aménagement urbain en Ile-de-France, compte-tenu du rôle stratégique des acteurs locaux, à l'heure d'une nouvelle organisation des territoires.*

<sup>230</sup> En 2011 et 2012, seules 18 ZAC ont été créés par an, contre 40 en moyenne dans les années 2000 et 90 dans les années 1990.

<sup>231</sup> En 2007, seuls 20% des logements mis en chantier l'étaient dans le cadre d'une ZAC.

*De nouveaux modes de faire sont à inventer (dans un contexte réglementaire à assouplir).*

*Éléments de synthèse du rapport*

*Le constat de la Cour des comptes :*

*Ce rapport met en avant :*

- *la forte dispersion des opérateurs (SEM, SPL, SPLA) et l'engagement d'un mouvement progressif de concentration en lien avec la montée en puissance des intercommunalités ;*
- *les engagements financiers de plus en plus importants demandés aux collectivités (en avance de trésorerie ou par des garanties d'emprunt) ;*
- *l'ingénierie spécifique nécessaire au projet d'aménagement en secteur de renouvellement urbain (recyclage de friches et densification de l'existant) ;*
- *l'enjeu d'une maîtrise foncière préalable pour mener à bien les opérations et en baisser le niveau des déficits fonciers ;*
- *le risque de sous-capitalisation de certains EPL et de la dégradation de leur ratio dettes/fonds propres ;*
- *la diversification des activités de certains opérateurs (développement d'opération en compte propre, en plus des concessions et des missions d'études ou d'AMO) qui comporte certains risques financiers ;*
- *l'impact de l'instabilité juridique (du régime des concessions d'aménagement et plus largement du corpus réglementaire de l'urbanisme) sur le nombre d'opérations lancées et l'intérêt de la nouvelle procédure PIM (projet d'intérêt majeur) ;*
- *le risque que la phase d'incertitude intentionnelle aggrave le ralentissement constaté des opérations d'aménagement (le rapport du CESER intitulé « La Région Ile-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat – perspectives à l'automne 2014 » évoque le risque d'une « période blanche »)*

*Ses recommandations :*

- *pour mutualiser la prise en charge des risques et permettre aux opérateurs d'atteindre la taille critique afin de traiter avec les investisseurs à l'échelle de la région, de lisser leur niveau d'activités et de consolider le professionnalisme de leurs équipes :*

- poursuivre le processus de concentration des EPL pour leur donner une taille critique suffisante ;
- renforcer les démarches de mutualisation entre EPL.
- pour mieux évaluer et limiter les risques, et notamment, remédier aux problèmes de coûts du foncier :
- donner à l'Observatoire régional du foncier (ORF) une mission de suivi des prix du foncier ;
- généraliser les pratiques de pré-commercialisation, de portage des résultats et de création de filiales foncières de portage public.
- pour mieux prévenir les risques financiers et juridiques dans les EPL :
- renforcer la connaissance des opérations et la maîtrise des risques (création de comités d'engagement, présentation des comptes sociaux, ...).

*Éléments d'analyse des recommandations :*

➤ Sur la recommandation n°1 : Certains opérateurs locaux d'aménagement sont, de fait, adossés à trop peu de collectivités, pour pouvoir disposer des moyens tant humains que financiers pour intervenir efficacement ; c'est le cas d'acteurs opérant pour une seule collectivité. Dans ce cadre, le regroupement et la mutualisation apparaissent comme des pistes pertinentes.

Cependant, ces démarches de concentration et de mutualisation doivent rester à l'initiative des collectivités : les EPL sont leurs outils et elles sont à l'initiative des projets d'aménagement de « droit commun ».

*Deux mouvements/échelles pourraient être distingués :*

- la montée en puissance de gros opérateurs à l'échelle de territoires pertinents (grands EPCI ou département ; AFTRP), indispensables à la relance de l'urbanisme opérationnel en Ile-de-France à travers des opérations d'envergure complexes ;
- le maintien et le développement de « petites structures » opérationnelles en charge, le plus souvent, que d'un seul projet – mouvement appelé à se développer avec les SEM à opération unique (SEMOU ou SEM-contrat).

Il y a lieu de mentionner, même si l'objet du rapport ne porte pas sur ces acteurs, que les mêmes enjeux de restructuration et de mutualisation se posent pour les offices publics de l'habitat, qui peuvent

également conduire des opérations d'aménagement, en particulier pour les offices communaux, en particulier dans le périmètre de la métropole.

➤ Sur la recommandation n°2 :

Si le partage de bonnes pratiques et l'échange d'expériences est vertueux (la Région l'encourage à travers notamment le Club NQU mais aussi la publication de documents de référence), il est assez développé dans le milieu des SEM (Fédération des EPL ; réseau SCET) et la mise en concurrence des opérateurs pose une limite à ces rapprochements.

➤ Sur la recommandation n°3 :

La Région, membre actif de l'ORF, soutient cette proposition et la porte de longue date. La question des moyens nécessaires à l'ORF pour constituer un véritable Observatoire, permettre le recollement de bases de données avec les PLU reste entière (coût estimé à 300 000 euros par an pendant 3 ans puis 150 000 euros par an).

Au-delà de l'observation des prix, le rapport élude la question, pourtant particulièrement sensible, de la cession du foncier public : un bilan précis devrait être tiré des effets du décret d'application du 18 octobre 2013 sur la mobilisation du foncier public en vue de la construction de logements, afin de renforcer l'efficacité de ce dispositif (et de sa gouvernance) qui est loin d'avoir produit les effets escomptés.

Plus largement, la question de l'évaluation de la valeur vénale des terrains (publics et privés) par les services de l'État doit faire l'objet d'une réflexion ciblée. Les estimations des Domaines (notamment celles fondées sur des méthodes de type compte-à-rebours et sur la moyenne des transactions observées) participent du renchérissement du prix du foncier.

➤ Sur la recommandation n°4 :

La grande majorité des opérateurs a mis en place des dispositifs de pilotage interne et de reporting structurés visant à réduire au maximum les délais entre les dépenses et les recettes et à déployer des outils financiers innovants (clause de retour à meilleure fortune, pré-commercialisation, partage des résultats, ...). Néanmoins, tous les territoires ne s'inscrivent pas dans les mêmes rapports de force avec les opérateurs privés : les pratiques courantes en zones tendues sont plus difficiles à développer dans les secteurs où les opérateurs privés ne se positionnent pas.

L'intervention de l'EPF sur ces secteurs doit être recherchée, ce sera notamment le cas sur plusieurs ORCOD.

*L'EPFIF, au travers de son plan pluriannuel d'investissement, met en œuvre une stratégie d'intervention foncière, concertée avec les collectivités et déclinant les grands objectifs du SDRIF. La fusion des EPF permettra de l'étendre à l'ensemble du territoire régional.*

*L'EPFIF déploie des outils innovants et partagés avec les collectivités de portage du foncier sur le long terme (filiale ad-hoc avec des acteurs locaux). D'autres outils en cours d'expérimentation pourraient être développés : baux emphytéotiques, usufruit locatif social, ...*

*Au-delà de l'observation, la question de la captation de la rente foncière autour des futures gares du RGPE et du Plan de mobilisation doit continuer à faire l'objet de réflexions, la relance du dispositif de ZAD avait été évoquée, d'autres sont peut-être à envisager dans le cadre de l'OIN-multi sites. La récente convention liant l'EPFIF et la SGP et le pack public de l'aménagement vont dans ce sens. Les modalités d'association des EPL à ces travaux restent à explorer.*

*Il paraît important de distinguer les actions liées à la maîtrise publique du foncier en amont, de celles liées à l'aménagement, qui relèvent potentiellement du droit de la concurrence. C'est pour cette raison que la Région avait demandé dès 2001, afin de conduire les premières, la création d'un établissement public foncier unique pour l'Ile-de-France. Les circonstances politiques de l'époque avait conduit à la création par l'État de trois établissements publics fonciers sur les départements des Hauts-de-Seine, des Yvelines et du Val d'Oise, et de l'EPFIF sur le territoire des autres départements. De ce point de vue, le regroupement de ces opérateurs en un établissement unique ne peut qu'être apprécié positivement par la Région.*

➤ *Sur la recommandation n°5 :*

*La Région ne peut qu'encourager tous les opérateurs publics à la plus grande rigueur dans le pilotage financier des structures.*

*Au-delà de la prévention des risques, la question de l'accès des opérateurs à des liquidités aurait pu être développée : l'État pourrait-il se substituer aux collectivités locales afin de garantir les emprunts bancaires nécessaires aux opérations d'envergure ? Comment faciliter l'accès à des prêts longs termes auprès de la Caisse des Dépôts aux opérateurs contribuant à la production de logements en Ile-de-France ? Ces sujets dont l'effet levier peut être déterminant, qui ne sont pas abordés dans le présent rapport, devront l'être dans le cadre des travaux confiés à T. Lajoie sur l'OIN multi sites.*

### *Éléments de positionnement régional*

*Les EPL sont des acteurs incontournables de l'aménagement des territoires (au même titre que les EPA) et concourent à la mise en œuvre opérationnelle des projets des collectivités locales. La transformation de l'AFTRP en Grand Paris Aménagement au sein de la gouvernance duquel la place de la Région sera confortée ne doit pas inquiéter les autres opérateurs : il y a du travail pour tout le monde. La Région soutient tous les territoires contributifs de l'aménagement francilien et leurs outils.*

*À ce titre les EPL représentent des partenaires et des outils opérationnels pertinents pour passer de la planification stratégique au projet parce qu'ils sont :*

*- des acteurs de terrains : organismes relativement pérennes et fortement ancrés sur le territoire régional ou local, ils présentent l'avantage de l'expérience territoriale et de la continuité et sont garants de la mémoire et engagés sur le futur*

*- des outils de coordination dans une logique fédératrice :*

*Les EPL sont susceptibles de constituer un véritable échelon de coordination pour l'édification de politiques territorialisées. Ils contribuent à l'élaboration de stratégies territoriales et favorisent leur mise en cohérence à l'échelle métropolitaine.*

*- des experts complémentaires des compétences techniques des collectivités locales tant en savoir-faire méthodologique qu'en expertise thématique (habitat, mobilités, environnement services, activités) nécessaire à la fabrication de la ville.*

*- des liens efficaces entre la sphère publique et privé : facteur de créativité, d'inventivité, pour une diversification des sources de financements.*

*- un soutien et un appui technique aux collectivités locales*

*Pour les collectivités porteuses de projet, l'intégration locale des orientations et objectifs régionaux est parfois difficile. À titre d'exemple, les contraintes fixées par les cahiers des charges de l'appel à projet NQU nécessitent souvent une ingénierie de projet lourde et coûteuse qu'il est parfois difficile d'intégrer au budget global de l'opération.*

*La création d'un Grand EPF régional issu de la fusion des 4 EPF d'État se mettra en place au 31 décembre 2015. Ce Grand EPF d'échelle régionale accompagnera les grandes stratégies mises en place (SDRIF, CDT, Nouveau Grand Paris, MGP etc.) dans une logique d'anticipation*

*et de régulation. Il comptera environ 150 salariés. À la fin 2013, 250 conventions foncières recouvrent les territoires franciliens pour un montant d'engagements de 3 milliards d'euros. Le budget opérationnel annuel s'élèvera à 360 millions d'euros. Le Grand EPF contribuera ainsi à produire 12 000 logements et 400 000 m<sup>2</sup> d'activité par an. C'est ainsi qu'il sera l'outil d'un choc foncier durable en diversifiant son activité et en créant des outils fonciers innovants que sont :*

*Les filiales foncières qui permettent un portage long de foncier notamment autour des futures gares du Grand Paris ;*

*Les techniques de démembrement et de bail de longue durée, dans une logique d'office foncier solidaire ;*

*La mise en location du foncier dont il assure le portage (12 millions d'euros de recettes en 2014) ;*

*L'Intervention dans les grandes copropriétés dégradées (en lien avec l'AFTRP dans le cadre des OIN-ORCOD) ;*

*Le Grand EPF régional mettra en place des conventions de partenariat accompagnées d'un plan stratégique foncier avec les SEM, EPL, SPL, EPA, comme il l'a déjà entrepris avec l'AFTRP mais aussi d'autres institutions comme la SGP, l'IAU-IDF, l'APUR, les chambres consulaires, la Safer, etc. La place et le rôle de l'EPFIF n'en seront que plus clairement établis dans la « chaîne de l'aménagement » qu'il fluidifiera grâce à son expertise et la puissance de ses moyens.*

*La mise en place rapide de cet EPF unique est le garant de la mise en œuvre de la stratégie régionale d'aménagement pour laquelle la question foncière est centrale. La maîtrise foncière est le préalable à toute opération d'aménagement et elle conditionne les prix de sortie des logements et des aménagements.*

*Au-delà de la question des outils, les modalités d'accompagnement de ces projets d'aménagement sont essentielles. Dans le cadre du CPER 2007-2013, la Région s'est engagée au côté de l'État à porter un volet territorial fort permettant d'accompagner les collectivités (et leurs opérateurs) dans leurs projets d'aménagement, en réponse aux objectifs fixés par le SDRIF. À ce titre le GP3 constitue un véritable soutien aux maires bâtisseurs. L'appel à projet Nouveau Quartier Urbain, a participé au financement des déficits de nombreuses opérations d'aménagement (dotation prévisionnelle de 65 M€ pour 24 projets lauréats).*

*Dans cette perspective la contractualisation « public-public » autour de projets structurants offerte par la procédure PIM (projet d'intérêt majeur) est intéressante.*

*La prochaine contractualisation État/Région permettra de sécuriser le niveau d'investissement public dans les domaines des transports, de l'enseignement supérieur, mais aussi en termes d'accompagnement des projets d'aménagement locaux (volet territorial...).*

*Enfin, plusieurs questions juridiques se posent :*

- *quel sera l'impact en termes d'actionnariat des SEM/SPL/SPLA de l'impact de la suppression des EPCI au sein de la Métropole ? puis de la disparition des Conseils généraux et du transfert de leurs compétences ?*
- *quelles articulations sont juridiquement possibles entre la future OIN multi-sites et son pilote, Grand Paris Aménagement, et les opérations et opérateurs présents sur les territoires concernés (très concrètement : une ZAC située dans le périmètre d'une OIN peut-elle ne pas être aménagée par l'État ? quelle sera la nature des partenariats entre GPA et les EPL locaux ? comment s'effectuera la mise en concurrence des opérateurs ?*

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE SEINE-SAINT-DENIS**

*Les politiques d'aménagement nécessitent du temps pour se mettre en œuvre et se concrétiser. Elles demandent de pouvoir capitaliser pour constituer les moyens d'intervention, en particulier au niveau des disponibilités foncières.*

*Ainsi, en l'absence d'un véritable Établissement public foncier régional, je tiens à rappeler que le Département de la Seine-Saint-Denis, comme d'autres départements cités par le document de la Cour, est intervenu, dès les années 1990, en engageant une politique foncière volontariste, en particulier sur la Plaine Saint-Denis mais aussi dans le reste du département comme sur le site de l'hôpital de Maison Blanche à Neuilly-sur-Marne .*

*On ne peut que se féliciter que, depuis, l'EPFIF et certaines communautés d'agglomération, comme Plaine Commune aient pris le relais de cette politique.*

*Par ailleurs, dès 2008, le Département de la Seine-Saint-Denis, attentif à la performance de ses outils d'aménagement, a entrepris le rapprochement de ses sociétés d'aménagement avec la création en 2009,*

*de la SEM Séquano Aménagement, fruit de la fusion des sociétés SIDEC et SODEDAT.*

*La SEM Séquano est ainsi devenue un acteur majeur de l'aménagement dans le département, dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain au sens strict sur Aulnay-sous-Bois, Bobigny ou Aubervilliers, mais également dans le sens de faire de la « ville sur la ville », en réaffectation et densification de friches industrielles comme à Saint-Ouen sur le secteur des Docks.*

*Actionnaire majoritaire à hauteur de 62,2 % de cette SEM et principal actionnaire à hauteur de 25 % de la SEM Deltaville, le Département a toujours considéré que cette première étape dans la rationalisation de ses outils d'aménagement devait être poursuivie.*

*Par ailleurs, la volonté d'initier la Métropole du Grand Paris appelle une nouvelle évolution des outils en Île-de-France à travers la création d'un Etablissement unique d'intervention foncière telle que prévue par l'article 17 de la loi du 27 janvier 2014, et une rationalisation des sociétés d'aménagement, afin de donner à ces sociétés une taille critique avec une dotation en fonds propres suffisante.*

*Ainsi, le département rejoint la recommandation de la Cour de « poursuivre le processus de concentration » des SEM. L'objectif poursuivi par le département, en ce qui concerne ses outils, est de pouvoir disposer d'ici la mise en place de la Métropole, soit au 1er janvier 2016, d'un seul outil d'aménagement, en s'appuyant sur la consolidation de la SEM Séquano.*

*Ainsi, depuis septembre 2014, deux assistants à maîtrise d'ouvrage juridique et financier ont été mandatés, en lien avec les services départementaux, afin de travailler aux différents scénarii de rapprochement possibles qui seront discutés avec les différents actionnaires publics et privés des deux SEM. Le Département entend se doter d'un outil moderne, efficace lui permettant d'agir réellement sur l'aménagement urbain dans un contexte en forte mutation et capable de porter des objectifs ambitieux en matière notamment de construction de logements.*

*Par ailleurs, dans ses recommandations, la Cour fait état de nouveaux outils pour améliorer et raccourcir les procédures d'urbanisme, tel que le projet d'intérêt majeur (PIM), introduit par la loi « ALUR » du 24 mars 2014. Or, il conviendrait de pouvoir disposer de l'ensemble des décrets d'application.*

*Enfin, il serait opportun que les recommandations de la Cour abordent également le traitement des copropriétés dégradées et de l'habitat privé ancien dégradé, qui constitue un enjeu d'aménagement, de renouvellement urbain et de développement durable important sur un territoire comme la Seine-Saint-Denis.*

*La décision d'engager une opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD-IN) sur Clichy-sous-Bois appuyée sur l'EPFIF et l'AFTRP devrait permettre de développer les moyens adéquats à l'échelle d'une opération d'envergure portant sur plus de 1500 lots.*

*Mais aujourd'hui, la question se pose de disposer aussi d'outils à l'échelle de la Métropole capables d'intervenir sur des opérations de moindre importance. Le projet d'insertion de la Cour cite à juste titre l'action de la SOREQA. Mais celle-ci n'intervient que sur une partie du territoire départemental, sur les communes des communautés d'agglomération de Plaine Commune et d'Est Ensemble, actionnaires de cette société publique locale.*

*En Seine-Saint-Denis, le traitement des copropriétés dégradées et de l'habitat privé ancien dégradé constitue un enjeu pour quasiment toutes les communes.*

*Or ces interventions requièrent une capacité d'expertise particulière, notamment en matière de maîtrise d'œuvre sociale afin de gérer la délicate question des relogements mais aussi une assise financière confortée pour pouvoir porter et traiter ce type d'opérations.*

*Il pourrait être suggéré à la Cour d'émettre une recommandation afin que la Métropole du Grand Paris qui aura compétence en matière d'habitat, puisse contribuer au développement d'outils appropriés pour intervenir dans ce type d'opérations d'aménagement.*

### **RÉPONSE DU MAIRE DE BAGNEUX**

*Les éléments mis en avant par ce rapport n'appellent pas de ma part de remarque ou de demande de correction particulière.*

*J'en partage l'essentiel des constats, et un nombre important de pistes d'évolution que vous avez pu observer parmi les établissements publics examinés correspondent à des démarches également en cours aujourd'hui pour la Semaba et son actionnaire principal qui est la ville.*

*Qu'il s'agisse :*

- de la nécessité de procéder pour la collectivité concédante à des avances parfois significatives pour soutenir la trésorerie d'une ZAC au final équilibrée,

- de la nécessité de remédier à des sous-capitalisations ne permettant pas aujourd'hui de porter des opérations où le poids des acquisitions foncières et la durée des aménagements à rembourser se sont renforcés,

- des logiques de pré-commercialisation que vous évoquez dans la dernière partie de votre projet d'insertion comme l'un des moyens de réduire le portage foncier actuellement réalisé.

Il me semble donc que ce travail de la Cour des comptes sera de nature à accompagner les réflexions en cours à Bagneux comme dans de nombreuses collectivités d'Île-de-France particulièrement à l'heure où les conditions de création de la Métropole du Grand Paris réinterrogent les outils au service des élus pour maîtriser le développement de leur territoire.

#### **RÉPONSE DU MAIRE DE BOIS-COLOMBES**

Après lecture de ce rapport, je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse écrite.

#### **RÉPONSE DU MAIRE DE BOULOGNE-BILLANCOURT**

Après analyse par les services de la Ville et de GPSO, j'ai le plaisir de vous confirmer qu'il n'y a pas d'éléments particuliers complémentaires à ajouter à ce rapport.

#### **RÉPONSE DU MAIRE DE CORMEILLES-EN-PARISIS**

J'ai bien pris connaissance du projet d'insertion « les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France » et vous informe que je n'ai pas de remarques particulières à émettre à son sujet.

**RÉPONSE DU MAIRE D'ISSY-LES-MOULINEAUX**

*Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à la SPL Seine Ouest Aménagement au travers de votre dossier, et de la qualité des informations figurant dans votre document.*

*En effet, au regard de l'évolution du cadre juridique des opérations d'aménagement, et en prévision de la création de la Métropole du Grand Paris au 1<sup>er</sup> janvier 2016, il me paraît également essentiel d'anticiper la modification du fonctionnement des entreprises publiques locales de la région Île-de-France.*

*Votre projet n'appelle pas de ma part de réponse particulière, mais je ne manquerai pas de prendre en compte les recommandations que vous avez formulées afin de limiter les risques que vous décrivez.*

---

**RÉPONSE DU MAIRE DE LEVALLOIS-PERRET**

*C'est avec la plus grande attention que j'ai pris connaissance de ce rapport.*

*Celui-ci n'appelle pas d'observation de ma part s'agissant des références faites à la commune de Levallois et à sa Société d'économie mixte.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CERGY-PONTOISE**

*Ce projet d'insertion met en cause, de façon erronée et gravement préjudiciable à ses intérêts matériels et moraux, la société publique locale d'aménagement « Cergy-Pontoise Aménagement » (CPA) présentée comme une société en grave difficulté et, par voie de conséquence, met en cause de la même manière la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise engagée dans d'importantes opérations d'aménagement urbain.*

*Manifestement, les juridictions financières n'ont pas tenu compte et persistent à ne pas vouloir tenir compte des observations dans le cadre du contrôle dont Cergy-Pontoise Aménagement a fait l'objet en 2013 dans le cadre d'une enquête conduite par ladite chambre sur les SEM d'aménagement d'Île-de-France comme de la réponse que j'ai adressée le*

*12 juillet 2013 à la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France à la suite du rapport définitif qui a mis fin à ce contrôle.*

*Elles refusent de prendre en compte le contexte qui a présidé à la création en 2004, lors de la fermeture de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, de cet outil local d'aménagement chargé de reprendre les 17 ZAC comprenant 27 opérations d'aménagement jusqu'alors placées sous la responsabilité de l'Etat.*

*Elles méconnaissent le caractère conjoncturel, et en aucun cas structurel, des difficultés rencontrées dans les premières années de fonctionnement de cet outil d'aménagement local, liées à l'obligation imposée à la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, postérieurement à la création de cette société d'économie mixte d'aménagement, de la mettre en concurrence alors même qu'elle en était l'actionnaire principal et qu'elle avait été créée pour poursuivre et dynamiser les opérations d'aménagement en cours et nouvellement lancées.*

*Elles ne prennent enfin aucunement en compte les résultats en terme de production comme sur le plan financier de cette société depuis 2010 et, notamment, les cinq exercices bénéficiaires successifs assurant en moyenne annuelle un taux de rentabilité du capital de près de 9 % par an.*

*Aux fins d'étayer la thèse développée par les juridictions financières sur « la nécessité de poursuivre le processus de concentration des entreprises publiques locales (d'aménagement) en petite et en grande couronne pour leur donner la taille critique suffisante ... afin de traiter avec les investisseurs à l'échelle de la région, de lisser leur niveau d'activité et de consolider le professionnalisme de leurs équipes », le projet d'insertion au rapport public cite en effet à trois reprises la société Cergy-Pontoise Aménagement :*

*1°) Sous le paragraphe « Remédier à la sous-capitalisation », la Cour affirme que « la société d'économie mixte Cergy-Pontoise Aménagement, dans le Val d'Oise, a alors été confrontée à des retards concernant les promesses de vente des promoteurs. Il en est résulté des pertes d'exploitation puis une rapide dégradation du rapport entre le capital propre et le capital social qui n'était plus que de 60 % fin 2008 alors qu'il était de 79 % en 2005. Après le déclenchement d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes de la société, la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise a dû procéder, en 2009, à sa recapitalisation pour un montant de 2,5 M €. »*

2°) Sous le paragraphe « Lever les blocages financiers », la Cour indique que « sur la période récente, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France n'a pas identifié d'entreprise locale en grande difficulté, à l'exception de Marne et Chantierine Chelles Aménagement (Seine et Marne) de la société d'économie mixte Cergy-Pontoise Aménagement ... ».

3°) Sous le paragraphe « Tirer mieux parti des sociétés publiques locales », la Cour ajoute qu'« en 2009, la société publique locale d'aménagement Sem CPA est devenue la société Publique Locale d'aménagement CPA... La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise justifie ainsi la transformation de sa société d'économie mixte en société publique locale d'aménagement en mettant en avant qu'elle ne pourrait pas, en l'état du droit, confier ses 18 ZAC à la SEM dont elle est actionnaire» .

Ces trois assertions appellent de ma part les observations et mises au point suivantes :

1- Cergy-Pontoise Aménagement a été créée en 2004 par l'agglomération de Cergy-Pontoise afin de poursuivre et, dans bien des cas, de relancer les 20 ZAC non achevées comprenant 27 opérations d'aménagement qu'elle venait de racheter à l'Etat pour un montant supérieur à 40 M€, à la suite de la fermeture de l'EPA et de l'achèvement de l'OIN. Ce choix politique fondateur s'est opposé à la proposition alors faite par l'Etat de créer une direction déléguée de l'AFTRP qui aurait, sous le contrôle du syndicat d'agglomération nouvelle d'alors, repris les activités de l'EPA. Ce modèle retenu pour les villes nouvelles d'Evry et de Saint Quentin en Yvelines ne correspondait en effet ni aux ambitions ni aux exigences liées à la stratégie de développement qu'entendaient poursuivre les élus de Cergy-Pontoise. Il s'est également opposé à un recours au marché concurrentiel qui aurait conduit à la multiplication des opérateurs d'aménagement sur le territoire, source évidente de difficultés et d'incohérences.

Les faits ont donné raison aux élus de Cergy-Pontoise sur la pertinence de ce choix politique puisque le rythme de construction n'a cessé de progresser depuis lors à Cergy-Pontoise pour s'établir aujourd'hui en moyenne à plus de 1300 logements par an. Et, depuis sa réorganisation intervenue en 2010, Cergy-Pontoise Aménagement a même lancé cinq nouvelles opérations totalisant 5 750 logements et 160 000 m<sup>2</sup> de terrains d'activités.

La nécessité pour l'agglomération de Cergy-Pontoise de disposer d'un outil immédiatement opérationnel pour reprendre l'ensemble des

*ZAC rachetées à l'État a conduit en 2004 à formater les services de la société d'aménagement en conséquence, au niveau qu'exigeait la nécessité d'éviter toute interruption ou perte de temps dans la mise en œuvre des opérations d'aménagement. Autrement dit, alors même que les concessions d'aménagement n'étaient transférées que progressivement à la nouvelle structure, celle-ci devait se doter des moyens lui permettant d'être immédiatement opérationnelle dès le transfert juridiquement acté.*

*L'obligation de mise en concurrence intervenue postérieurement à la création de CPA, allongeant les délais dans lesquels ces concessions d'aménagement étaient transférées, a conduit à une remise en question du plan d'affaire sur la base duquel avait été constituée la société et à un déséquilibre, certes sérieux, entre charges et produits sur les premiers exercices, mais un déséquilibre uniquement conjoncturel, indépendant des conditions de marché même si leur dégradation a accentué cette difficulté.*

*L'agglomération de Cergy-Pontoise en a tiré toutes les conséquences en 2009 et 2010 en procédant à la recapitalisation de la société dans le même temps où elle mettait en place une organisation optimisée sur le plan de mutualisation entre les services communautaires et CPA et où, surtout, elle transformait la société d'économie mixte en société publique locale d'aménagement pour lever l'obstacle de l'obligation de mise en concurrence, inadaptée à la situation spécifique de reprise des opérations d'aménagement conduites précédemment par l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle et contraire aux intérêts de l'agglomération.*

*Ce faisant, la communauté d'agglomération renonçait à la possibilité pour son outil local d'aménagement de se porter candidate à la réalisation d'opérations d'aménagement urbain en dehors de l'agglomération de Cergy-Pontoise qui aurait pu être pertinent tant pour son équilibre financier que pour son assise professionnelle. Cependant, l'ampleur des programmes d'aménagement à poursuivre et à engager à Cergy-Pontoise assuraient à Cergy-Pontoise aménagement un volume d'activité suffisant pour assurer son équilibre financier comme les exigences professionnelles attendues d'un tel outil d'aménagement.*

*2- Au-delà des raisons exposées ci-avant des résultats déficitaires des premiers exercices, l'adossement de Cergy-Pontoise Aménagement à une communauté d'agglomération puissante maîtrisant un important programme d'aménagement urbain, les mesures adoptées en 2009 et notamment le changement de statut opéré, la réorganisation et l'effort de mutualisation des tâches avec les services de la CACP mis en œuvre, ont assuré un redressement rapide de la société.*

*Le capital social de Cergy-Pontoise Aménagement a été intégralement reconstitué dès 2013 et les fonds propres devraient atteindre 2,8 M€ à la fin de l'exercice 2014. La société fait état de cinq années de résultats bénéficiaires depuis l'exercice 2010 et présente un bénéfice cumulé de 2010 à 2014 de près de 1,2 M€, soit un taux de rentabilité du capital sur 5 ans de près de 9 %.*

*Avec ces résultats, la CACP a d'ores et déjà valorisé ses investissements dans la structure : les 22 116 actions qu'elle détient représentent un montant de 2,478 M€ pour une mise de fonds (capital initial et augmentation de capital) de 2,211 M€. De plus la trésorerie globale des opérations s'élève à ce jour à la somme de 22 M€ et celle de la société à 2,6 M€.*

*En définitive, seule l'inadaptation du statut choisi à l'origine lors de la constitution de la société explique les difficultés rencontrées dans ses premières années d'activité. il convient à ce propos de se rappeler qu'en 2004, année de création de Cergy-Pontoise Aménagement, rien n'interdisait à l'actionnaire majoritaire d'une société d'économie mixte de lui confier des opérations d'aménagement sans mise en concurrence. Par ailleurs, le nouveau statut de société publique locale d'aménagement n'était en pratique pas mis en œuvre et souffrait donc d'incertitudes. C'est donc à juste raison, dans le contexte de l'époque, que ce statut n'a pas été choisi par les élus communautaires.*

*Le choix de disposer d'un outil local d'aménagement propre, le statut aujourd'hui retenu de société publique locale d'aménagement et l'organisation retenue par la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise constituent à l'évidence aujourd'hui, au-delà de son modèle économique efficace, une formule adaptée aux spécificités de l'agglomération de Cergy-Pontoise et à la poursuite avec succès de son ambitieux projet de développement urbain, essentiel à l'affirmation de la Confluence Seine Oise dans le Grand Paris.*

*Ces choix s'inscrivent dans l'histoire de cette ville nouvelle où les enjeux de l'aménagement urbain sont d'une ampleur inégalée par rapport à d'autres territoires et où la culture « publique » de l'aménagement reste très forte. Ils conjuguent la souplesse et l'agilité opérationnelle d'une société commerciale de taille intermédiaire totalement engagée dans la conduite des projets du territoire, tout en assurant la pleine maîtrise par les élus communautaires et les maires de la stratégie urbaine et de sa mise en œuvre dans un cadre procédural et financier sécurisé.*

*La responsabilité finale et le risque financier associé des opérations d'aménagement sont portés par la communauté*

*d'agglomération par ailleurs actionnaire principal de la société d'aménagement. C'est à elle qu'il revient de mesurer et de contrôler ces risques. En l'état des résultats actuels de la société, du résultat positif de la consolidation des bilans des opérations d'aménagement, ces risques sont parfaitement maîtrisés et les engagements pris par la communauté d'agglomération dans son plan local de l'habitat sont tenus.*

*C'est dire que Cergy-Pontoise Aménagement répond aujourd'hui pleinement aux missions pour lesquelles cette société a été créée en 2004. C'est dire aussi que les recommandations de la Cour qui pourraient conduire à sa remise en question au profit d'outils de dimension régionale sont parfaitement inadaptées au contexte particulier des opérations d'aménagement des villes nouvelles. Ce serait au demeurant un retour en arrière vers un passé révolu comme l'aurait été la proposition de l'État en 2002 de faire reprendre les opérations d'aménagement de Cergy-Pontoise par l'AFTRP.*

*Le combat pour le retour au droit commun et l'exercice plein et entier des responsabilités d'aménagement et de développement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise par nos collectivités locales était un combat juste et le bilan plus que positif du retour au droit commun obtenu en 2004 témoigne de sa pertinence. Toute tentation ou tentative de retour en arrière, y compris par une mise en cause erronée de la viabilité, de la compétence et de l'efficacité de l'outil local d'aménagement dont s'est doté l'agglomération de Cergy-Pontoise doit être et sera écartée.*

### **RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER D'ÎLE-DE-FRANCE**

*L'EPF Île-de-France est un opérateur strictement foncier et n'est pas aménageur. Il est néanmoins concerné par la question des opérateurs publics d'aménagement, dans la mesure où il réalise environ la moitié de son activité en anticipation de l'aménagement.*

*L'EPF Île-de-France observe que, au-delà de la réorganisation et de la consolidation des opérateurs d'aménagement, c'est sans doute le modèle économique de l'aménagement public lui-même qui est à questionner dans un contexte où :*

- le recyclage de la ville sur elle-même, sur des périmètres souvent bâtis et occupés, donc sur des tissus urbains vivants, rend les opérations plus complexes et risquées,*

- *la situation financière de la puissance publique (État et collectivités) limite sa capacité de subvention des opérations.*

*L'anticipation et la régulation foncières sont plus que jamais nécessaires alors que le projet de réseau du Grand Paris et la création d'une Métropole appellent à une relance des projets.*

*C'est pour cela que l'EPF d'Île-de-France a prévu de déployer des dispositifs de réserves foncières en tissu urbain, sous forme de filiales foncières publiques, à l'instar de celle déjà créée sur le territoire de Plaine Commune. Ces structures ont l'avantage « d'écraser » les coûts fonciers grâce à la consolidation des loyers sur le long terme. C'est l'un des axes stratégiques du Grand EPF régional issu de la fusion des quatre établissements actuels.*

*La constitution de ce Grand EPF est en route, tant sur le plan institutionnel qu'organisationnel, et sera effective dans le calendrier prévu.*

---

#### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OBSERVATOIRE RÉGIONAL DU FONCIER EN ÎLE-DE-FRANCE**

*Je tiens au préalable à souligner la qualité de ce chapitre qui analyse à la fois les causes du ralentissement du nombre d'opérations d'aménagement, les outils dont disposent les collectivités territoriales et leurs opérateurs publics pour les mettre en œuvre, les difficultés rencontrées et propose des pistes pour en limiter les risques techniques, juridiques et financiers.*

*Je partage également le constat que vous dressez d'opérateurs locaux nombreux et dispersés dont les défis à relever en matière d'intervention foncière sont de plus en plus complexes, dans un contexte institutionnel encore incertain qui risque de freiner durablement la production urbaine en Île-de-France si des mesures rapides ne sont pas mises en place.*

*J'ai bien noté la recommandation que vous formulez de confier à l'ORF une mission d'observation des prix fonciers. C'est bien la voie que nous poursuivons avec l'objectif de renforcer notre dispositif d'analyse des marchés fonciers à partir du suivi des prix selon les différents segments de marchés (foncier agricole, foncier pour l'agrément, foncier urbain bâti ou non, foncier pour le recyclage...).*

---

### **RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE DELTAVILLE**

*L'enjeu pour la première couronne, Le Grand Paris est la requalification urbaine, la nouvelle ville sur l'ancienne ville.*

*Aujourd'hui ces projets sont quasiment impossibles à réaliser dans les logiques urbaines proposées par les collectivités territoriales, sauf à solliciter très fortement de la participation publique, ce qui paraît de plus en plus hypothétique eu égard à leur capacité économique.*

*Ce fait est lié à la sous intensité urbaine proposée par les Communes ou EPCI etc.*

*L'intensité urbaine, repoussée par presque tous les décideurs, permettrait pourtant, d'une part une réponse économique en équilibrant les opérations, et d'autre part une réponse environnementale à l'étalement urbain.*

*Aujourd'hui le système décisionnel ne fonctionne pas avec les besoins de réponse d'avenir d'une métropole, qui abritera d'ici une cinquantaine d'années, près de 15 millions d'habitants. La décentralisation en milieu dense et qui a fort besoin de développement est en inadéquation avec les objectifs de métropole.*

*L'enjeu est d'importance. Paris s'essouffle et les réponses urbaines ne sont plus en prospective avec des échelles temps incommensurables par rapport aux nombreux besoins (transport, logement, service, etc.). Le développement urbain n'est plus en mode avenir, ou futur, il ne pallie même plus aux retards pris dans presque toutes les composantes.*

*Le risque est le départ d'une partie de la population vers d'autres capitales ou métropoles plus fonctionnelles, avec un fort accroissement de la pauvreté.*

### **RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SADEV 94**

*Sadev 94, société d'économie mixte d'aménagement des villes et du département du Val-de-Marne, intervient depuis 28 ans sur le territoire francilien, et particulièrement dans le Val-de-Marne. Elle effectue des missions importantes d'aménagement, de constructions et d'études puisqu'elle est partenaire de 27 collectivités territoriales, réalise un chiffre d'affaires annuel de 70 à 80 M€ et dispose, dans ses contrats en cours, d'environ 2 000 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher à développer.*

*Par conséquent, les diverses problématiques soulevées par le projet d'insertion intitulé « les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter », trouvent une résonance particulièrement forte dans nos actions.*

*Il convient, tout d'abord, de souligner que toutes les catégories d'opérateurs ne rencontrent pas exactement le même type de contraintes. En effet, certains d'entre eux sont soumis aux règles de la concurrence inscrites dans le code des Marchés Publics, d'autres en sont exonérés. Cette situation peut engendrer des différences notables en matière de prise en risques de ceux qui y sont soumis, ayant de ce fait, la préoccupation de rester compétitifs et, ainsi, doivent estimer, souvent très en amont des transactions, et de manière très serrées, les coûts de maîtrise foncière, de mise en état des sols et de participation des collectivités concédentes.*

*À l'inverse, ils doivent, malgré les aléas du marché immobilier, optimiser les produits issus des cessions de charges foncières, au risque de les surestimer du fait de l'évolution du contexte économique. Si cette situation présente l'avantage d'obliger les sociétés d'économie mixte d'aménagement à une grande rigueur dans leurs prévisions, source de préservation des financements publics, elle n'en entraîne pas moins, une certaine distorsion de concurrence.*

*Le projet d'insertion constate, tout d'abord, l'existence de nombreux opérateurs publics en Ile-de-France et, particulièrement sur le territoire de la future Métropole du Grand Paris. En considération de l'accroissement de la complexité technique et financière des opérations, du renchérissement des coûts fonciers, de la sous-capitalisation de certains opérateurs, il préconise un resserrement de leur nombre. Dans le cas particulier du Val-de-Marne, il existe 10 entreprises publiques locales (SPL ou SEM), deux Établissements Publics d'Aménagement (EPA MARNE et EPA ORSA), auxquels il convient d'ajouter l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne.*

*À l'exception de Sadev 94 qui compte 18 collectivités territoriales dans son capital, les autres EPL ont un champ d'intervention spatialement plus limité. Sadev 94, pour ce qui la concerne, intervient, bien entendu pour le compte de la quasi-totalité de ses actionnaires publics et même au-delà.*

*Ainsi l'offre opérationnelle et les compétences en ingénierie technique et financière de Sadev 94 la font percevoir par les collectivités territoriales comme une structure, dans le même temps, proche des attentes des élus locaux et de dimension métropolitaine, voire régionale.*

*Sa taille, le montant de ses fonds propres (environ 43 M€), ses compétences lui permettent d'affronter les multiples difficultés inévitables dans la conduite longue d'opérations d'aménagement complexes.*

*Ainsi, à l'instar de nos confrères, nous sommes confrontés au renchérissement des coûts fonciers qui non seulement résulte des mécanismes de la loi de l'offre et de la demande, mais, en outre, est aggravé par des prétentions financières excessives de la part des vendeurs des biens situés sur les territoires opérationnels. En effet, nous constatons, de manière de plus en plus fréquente, que ceux-ci valorisent leur bien en considération des constructibilités nouvelles, issues de l'opération d'aménagement elle-même, ignorant totalement les contraintes d'une opération publique d'aménagement en matière de financement d'espaces et d'équipements publics.*

*En matière de portage foncier, les pistes évoquées par le projet d'insertion (pré-commercialisations, partage des résultats, création de filiale de portage) nous semblent opportunes, la première ayant déjà été utilisée par Sadev 94, les deux autres étant en cours d'analyse pour mise en œuvre. Nous sommes actuellement, bien entendu, touchés par le ralentissement de la fluidité du marché de l'immobilier. Toutefois, la qualité du territoire d'intervention qui est le nôtre, la volonté de maintenir le coût des charges foncières à un niveau acceptable par le marché, nous a permis entre 2008 et 2014, de commercialiser 709 000 m<sup>2</sup> de charges foncières, soit une moyenne annuelle de plus de 101 000 m<sup>2</sup> ; dont 397 300 m<sup>2</sup> (56 %) ont été consacrés à l'immobilier résidentiel, permettant ainsi, pour notre seul territoire d'intervention, la réalisation d'environ 870 logements chaque année.*

*Néanmoins, le constat de l'aversion des promoteurs immobiliers à l'engagement dans les opérations plus risquées est patent, notamment dans le domaine de l'immobilier d'entreprise pour lequel nous constatons un net ralentissement des cessions de charges foncière. Cela a conduit Sadev 94 à renforcer son intervention dans le domaine de la construction privée afin de s'assurer des ressources complémentaires sans, pour autant, placer la société en zone de risque, notre intervention s'effectuant dans le cadre de Ventes en l'État Futur d'Achèvement avec un contrat de réservation signé préalablement au démarrage des travaux.*

*Nous partageons le constat d'accroissement des difficultés de la conduite des opérations du fait de l'instabilité législative et normative à laquelle nous sommes confrontés depuis plusieurs années. À cette complexité, il conviendrait d'ajouter les difficultés liées à la croissance exponentielle des contentieux et, surtout, à la longueur des procédures juridiques qui en découlent. Peut-être serait-il opportun de suggérer au*

*législateur d'imaginer un délai impératif pour juger les contentieux en dernière instance ce qui permettrait d'éviter des portages fonciers excessifs qui pèsent parfois lourdement sur les budgets des opérations concernées. Celles-ci sont de plus en plus nombreuses. Elles mériteraient une attention particulière compte-tenu de leur caractère d'intérêt général, voire d'utilité publique.*

*Le projet d'insertion pointe également l'intérêt du statut des Sociétés Publiques Locales. Si, en effet, elles réunissent un certain nombre d'avantages, elles présentent l'inconvénient de disposer de territoires d'intervention plus limités que les sociétés d'économie mixte et sont donc privées de l'avantage de disposer de multiples expériences diversifiées. Celles-ci permettent d'accroître le professionnalisme de l'ingénierie technique et financière, source de solutions innovantes aux problématiques que posent certaines opérations.*

*En conclusion, et sans remettre en cause la pertinence des recommandations de la Cour des Comptes, il me semble utile d'appeler l'attention sur la richesse que constitue la diversité des expériences et des pratiques des divers opérateurs intervenant sur le territoire de la future Métropole du Grand Paris. Cette diversité constitue un atout pour le territoire, grâce à l'expérience et au professionnalisme acquis par ces outils d'aménagement dont la bonne connaissance des territoires d'intervention, de leurs élus locaux et de leurs habitants une garantie d'identification de solutions adaptées à chaque cas d'espèce. Si le surnombre d'opérateurs n'est pas souhaitable, l'uniformité ne l'est pas davantage.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTUDE  
DE MAÎTRISE D'OUVRAGE ET D'AMÉNAGEMENT PARISIENNE  
(SEMAPA)**

Sur la présentation :

*Le projet d'insertion cite des opérations qui ont débuté en 2000 et 2006, qui ont connu une conjoncture économique particulière. Il est important de noter que le long terme est la caractéristique principale de l'aménagement, l'horizon de l'opération PRG (130ha, 2.455.000m<sup>2</sup> constructibles) dépasse 30 ans (1991-2024).*

*La "compétence d'aménagement" actuellement exercée par les communes pour l'essentiel, a vocation à évoluer dans le cadre de la métropolisation qui représentera une nouvelle échelle pour des*

*opérations d'aménagement ; l'échelle communale (celle des opérations en cours) restera toujours pertinente pour certains projets dont l'initiative et la gestion sont mieux traités près des habitants et usagers.*

*Le schéma évoqué dans cette présentation pour l'équilibre économique reste pertinent dans son principe, même si cet équilibre est rendu plus difficile par la conjoncture, car la logique économique de l'aménagement reste déterminée par les prix de l'immobilier pour les produits (programme constructible) et ceux des travaux publics pour les charges (aménagements) ; le changement du cadre économique doit s'accompagner d'une adaptation de la programmation des aménagements, et de la constructibilité lorsque cela est possible, afin de rétablir l'équilibre.*

*Sur le réseau des opérateurs et sa dispersion :*

*La majorité des opérations sont d'intérêt local et gérées par des SEM ou SPL dont chacune a pour actionnaire de référence la collectivité concernée par le territoire des opérations. La situation témoigne ainsi de l'implication des communes plus que d'une dispersion des acteurs. La création d'EPCI a permis des regroupements en cohérence avec concerné ; la création de GIE offre par ailleurs la possibilité de rationaliser les charges pesant sur des sociétés intervenant dans des périmètres homogènes.*

*Sur les missions des aménageurs :*

*Les aménageurs sont des opérateurs économiques et ont à gérer le risque inhérent à toute activité économique ; les risques attachés aux opérations est en proportion de la taille des charges d'équipement et des produits de la constructibilité. Ce risque peut donc être géré par l'adaptation des programmes d'équipement et de constructibilité.*

*Une opération d'aménagement peut conduire à un engagement financier plus ou moins important pour une collectivité et nécessiter sa participation financière. Il faut à cet égard noter que la participation de la collectivité complète les recettes immobilières qui limitent le coût des équipements pour la collectivité.*

*L'équilibre des opérations suit une logique d'ensemble et s'apprécie réellement en fin d'opération ; au cours de celle-ci le déséquilibre de trésorerie entre les recettes et les produits qui les précèdent nécessite un financement. Ce financement n'est pas nécessairement public, la durée pluriannuelle des opérations n'étant pas en cohérence avec l'annualité budgétaire des collectivités.*

Sur la maîtrise foncière :

*Les moyens juridiques permettant de s'assurer la maîtrise foncière sont à combiner avec une programmation des acquisitions pour limiter le portage financier.*

Sur la sous-capitalisation :

*La capitalisation des opérateurs peut être faible comparée au besoin de financement des opérations. En effet plusieurs années séparent les dépenses des recettes, générant un besoin de financement important. Ce financement n'est pas nécessairement public, des emprunts bancaires sont possibles pour les opérateurs, si la collectivité apporte sa garantie dans la limite fixée par la Loi.*

Sur les blocages et la crise :

*Comme le note le projet d'insertion, le partage des risques et profits avec les propriétaires est susceptible de réduire la plus-value recherchée par l'aménageur à la revente du foncier, plus-value qui est nécessaire pour couvrir les coûts d'équipement. Ces partenariats doivent préserver une part suffisante de la plus-value générée par les équipements supportés par les aménageurs.*

*En dehors de ce partage, un accord avec les propriétaires sur le rythme des acquisitions permet une prise de risque progressive, le foncier de l'opération n'étant ainsi pas totalement engagé de manière irréversible, et limite le coût financier du portage, qui peut être extrêmement lourd. Ce type de partenariat est possible avec de grands propriétaires ; il est mis en œuvre par la SEMAPA avec RFF, SNCF et la Ville de Paris dans le cadre d'une convention portant sur l'ensemble des terrains de la ZAC Paris Rive Gauche, qui couvre environ 130 hectares. Dans le même esprit, la SEMAPA a signé une convention similaire avec l'APHP.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SEMARELP**

*Nous vous informons que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de notre part.*

---

### **RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE SEQUANO**

*Après en avoir pris connaissance, je me permets d'apporter un élément de contexte au paragraphe intitulé « 2. Remédier à la sous-capitalisation ».*

*L'équilibre économique des opérations d'aménagement est assuré principalement par les recettes de vente de terrains à bâtir et droits à construire associés, et dans une moindre mesure par les subventions et les participations des collectivités.*

*Compte tenu du décalage dans le temps de ces recettes, la mise en place d'emprunts s'avère souvent indispensable pour assurer l'avancement opérationnel des projets. Séquano Aménagement sollicite alors systématiquement la garantie des collectivités concédantes sur les emprunts souscrits à hauteur de 80% (à ce jour, un seul emprunt est garanti à 65%).*

*C'est dans ce contexte, que le ratio rapportant les dettes aux fonds propres peut paraître élevé si on le compare à celui d'autres activités privées, celui-ci ne tenant pas compte d'une part, de cette garantie des collectivités à hauteur de 80 %, et d'autre part des recettes de commercialisation.*

*Ainsi, lors de demande d'emprunt, la capacité financière des Entreprises Publiques Locales est appréciée au vu de trois paramètres : fonds propres, recettes de commercialisation, part de l'emprunt non garantie par la collectivité concédante.*

*C'est cette appréciation globale qui nous permet aujourd'hui de mobiliser des emprunts sur nos opérations d'aménagement.*

---

### **RÉPONSE DE LA FÉDÉRATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES D'ÎLE-DE-FRANCE (EPL)**

*J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de ce rapport auquel je souhaite apporter ma contribution en qualité de Président du mouvement Epl francilien.*

*Depuis 1997, la Fédération régionale des Epl d'Ile-de-France rassemble des élus dirigeants d'Entreprises publiques locales de toutes les sensibilités politiques. Elle est l'unique représentant des 163 Sociétés d'économie mixte (Sem) et Sociétés publiques locales (Spl) de la région capitale. Ces Epl interviennent quotidiennement dans l'ensemble des*

*champs de compétences des collectivités locales et à tous les échelons territoriaux.*

*Tous secteurs d'activité confondus, les Epl franciliennes comptent plus de 10 000 salariés et ont généré en 2013 plus de 3,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Pour les seuls secteurs de l'immobilier et de l'aménagement, les Epl franciliennes représentent un chiffre d'affaires annuel de plus de 1,8 milliards d'euros et 181 000 logements gérés. Avec la programmation de près de 45 000 logements sur la période 2010–2013, dont plus de 16 000 d'ores et déjà livrés, et 70 000 nouveaux logements prévus d'ici 2017, les Epl d'aménagement franciliennes participent pleinement à l'effort collectif pour atteindre l'objectif régional de 70 000 nouveaux logements par an et sont aujourd'hui le premier aménageur francilien. Créées et dirigées par les élus, les Epl sont une composante à part entière de la modernisation de l'action publique locale à travers le développement d'une gamme d'outils répondant aux besoins actuels des collectivités, tant en matière de partenariats public privé (Sem et Semop) que de partenariats public (Spl), tout en garantissant la maîtrise politique et publique.*

*À la veille de la création effective de la Métropole du Grand Paris et au moment où la carte intercommunale en grande couronne est en cours d'achèvement, la Fédération régionale des Epl Ile-de-France tient à rappeler que les Epl constituent des solutions efficaces et compétitives pour la mise en œuvre opérationnelle de l'action publique locale, notamment en matière d'aménagement.*

*Comme votre rapport le relève, leur efficacité n'est plus à démontrer. Par ailleurs, la Fédération tient à faire remarquer que les Epl privilégient la mobilisation des ressources locales, sont créatrices d'emplois de proximité, et sont par nature non délocalisables. Enfin, l'assise financière des Epl franciliennes a permis, depuis 2008, d'absorber une situation critique de l'aménagement francilien et d'assurer un rôle d'amortisseur au profit des territoires.*

*Aussi, la Fédération régionale des Epl Ile-de-France, tient-elle à rappeler que :*

- toute recomposition du paysage de l'aménagement francilien ne peut être engagée sans concertation avec les collectivités territoriales en charge de l'exercice des compétences décentralisées et avec les dirigeants des Epl à leur service ;*
- les Epl, outils modernes et plastiques, sauront s'adapter à la nouvelle donne territoriale sous l'impulsion des élus locaux et en mobilisant tous les leviers à leur disposition.*

- *pour une mise en œuvre rapide et opérationnelle des objectifs en matière de construction de logements, la proximité demeure un atout décisif ainsi que l'appui sur les outils locaux d'aménagement existants. Les objectifs ambitieux assignés au Grand Paris ne seront pas atteints sans la mobilisation des Entreprises publiques locales.*
- *il subsiste des interrogations sur la traduction opérationnelle des intentions du Gouvernement, et notamment concernant la création de Grand Paris aménagement, opérateur unique de l'Etat en région, et la mise en place d'une OIN multi-sites sur une quarantaine de territoires sur lesquels œuvrent d'ores et déjà quotidiennement des Epl. Des précisions sont nécessaires concernant l'articulation avec les autres opérateurs publics et privés de l'aménagement en région au risque de créer une situation d'immobilisme qui serait contreproductive et viendrait fragiliser les outils existants.*

*Enfin, votre rapport invite « la Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris à anticiper les décisions à prendre s'agissant des Epl d'aménagement, de leurs compétences, de leurs actionnaires et opérations dont elles ont la charge ». C'est pourquoi, dès janvier 2014, le mouvement Epl régional a souhaité contribuer aux travaux de la Mission en participant au Conseil des partenaires socio-économiques. La Fédération régionale a été entendue par le Président de Paris métropole, le Préfet de la région Ile-de-France et le Président du CESER Ile-de-France en étant cooptée pour siéger aux côtés des 59 autres membres qui composent cette instance représentative de la société civile.*

*À ce titre, la Fédération régionale entend apporter toute l'expertise de ces membres et contribuer aux propositions qui seront transmises au Conseil des élus.*

---