



SEPTIÈME CHAMBRE

DEUXIÈME SECTION

71402

RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 143-3 et R. 133-3 du code des juridictions financières)

ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT

ORLY-RUNGIS-SEINE AMONT (EPA ORSA)

EXERCICES 2007 À 2012 (ACTUALISATION 2013)

Janvier 2015

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	6
I. LES CONDITIONS DE LA CONSTITUTION DE L'EPA ORSA.....	7
II. LA GOUVERNANCE.....	8
III. L'ACQUISITION ET LA RÉNOVATION DU SIÈGE SOCIAL	8
IV. L'ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	8
V. LA PROCÉDURE ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES.....	9
VI. L'ÉVOLUTION DU COMPTE DE RÉSULTAT.....	10
VII. L'ÉVOLUTION DU BILAN.....	11
VIII. UN AMBITIEUX PROJET STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNEL 2009-2013.....	11
IX. LA RÉVISION À LA BAISSÉ DU PROJET STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNEL 2009-2009-2013 ET LES DIFFICULTÉS PRÉVISIBLES POUR COUVRIR LE BESOIN DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS.....	13
X. LES PORTAGES FINANCIERS CONFIEÉS À L'EPF ÎLE-DE-France.....	15
XI. LA CHARTE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE.....	16
XII. LES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL.....	18
XIII. LA NÉCESSITÉ POUR L'EPA ORSA DE DÉFINIR UNE STRATÉGIE.....	19
CONCLUSION.....	21

En application des dispositions de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, le présent rapport, dès lors qu'il est rendu public, ne contient pas d'information relevant d'un secret protégé par la loi

SYNTHÈSE

L'Établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine amont (EPA ORSA) a été constitué, en 2007, sous la forme d'un établissement public d'aménagement de l'État, à caractère industriel et commercial, qui couvre le territoire de douze communes du Val-de-Marne, soit une superficie plus étendue que celle de l'Opération d'intérêt national (OIN).

Depuis sa constitution et pour les années encore à venir, l'EPA ORSA est confronté à deux problèmes majeurs :

- celui de son positionnement par rapport à la multiplicité d'autres aménageurs publics déjà existants (Sadev 94, Aéroports de Paris SA (ADP), SEMMARIS) ou à venir (métropole du Grand Paris) sur tout ou partie du même territoire ;
- celui de la mise à niveau de son besoin de financement pour les cinq zones d'aménagement concerté (ZAC) en cours jusqu'en 2023.

S'agissant de son positionnement, l'EPA ORSA et les pouvoirs publics doivent s'interroger à la fois sur ses perspectives de développement et sur sa pérennité.

S'agissant de son activité, le besoin de financement est évalué à 85 M€ en 2017, 90 M€ en 2018, 94 M€ en 2019, pour revenir à 71 M€ en 2023. Compte tenu de la densité du territoire urbain, de l'importance des travaux préalables de dépollution des terrains industriels ou du déplacement de sites à risques (dépôt pétrolier et centrale thermique), la plupart des opérations tarde à entrer dans une phase de commercialisation, qui permettrait de commencer à faire face à ce besoin de financement.

Par ailleurs, depuis 2007, l'EPA ORSA a confié à l'Établissement public foncier Île-de-France (EPF Île-de-France) une mission de portage foncier sur le territoire, pour une période de cinq à huit ans, à l'issue de laquelle les terrains devraient être rachetés à l'EPF Île-de-France. Les échéances ont commencé en 2014, l'EPF Île-de-France ayant acquis pour plus de 89 M€ de foncier, à la fin de 2012, pour le compte de l'EPA ORSA.

En définitive, si l'EPA ORSA entend pérenniser sa mission, il lui appartiendra de renforcer sérieusement ses fonds propres, de recourir à l'emprunt dans des conditions favorables et d'envisager un échelonnement nouveau des rachats de terrains à l'EPF Île-de-France.

En dépit de ces perspectives financières incertaines et afin de s'implanter au cœur de son territoire, dans un souci d'exemplarité en convertissant une friche commerciale, l'EPA ORSA a fait le choix de se doter d'un siège social de 1 357 m², pour un coût de 3,83 M€.

En matière de gestion interne, le contrôle de la Cour a fait apparaître les principaux constats suivants :

- les dates auxquelles sont adoptés les états des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) ne respectent pas toujours celles fixées par l'instruction codificatrice du 2 septembre 2002 ;
- l'examen d'un échantillon de marchés conclus par l'établissement a montré de nombreuses carences dans leur passation et leur suivi ;
- la gestion du personnel se caractérise par un renouvellement important des effectifs, notamment au sein des services support, ce qui ne favorise pas la continuité dans l'instruction et le suivi des dossiers ;
- si les charges d'exploitation apparaissent globalement maîtrisées pendant la période contrôlée (8 à 10 M€ en moyenne), le résultat net n'a été positif qu'en 2007 et 2008, les pertes ayant plus que doublé entre 2009 (1 M€) et 2012 (2,4 M€).

En conclusion, la situation financière de l'EPA ORSA se caractérise par une fragilité préoccupante et sa grande dépendance aux subventions publiques, qui représentent plus de 60 % de ses produits, le chiffre d'affaires n'ayant jamais excédé 6 % du total entre 2007 et 2012.

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation n° 1 (à la tutelle et à l'EPA ORSA)** : Définir pour les années à venir une stratégie de développement de l'établissement, dans le contexte d'une pluralité d'aménageurs publics, ou, à défaut, envisager le transfert des missions de l'EPA ORSA à un ou plusieurs autres établissements.

- **Recommandation n° 2 (à la tutelle et à l'EPA ORSA)** : Mettre en œuvre, dès 2015, des mesures destinées à faire face au besoin de financement croissant de l'EPA ORSA jusqu'en 2023, tant pour le financement des 5 ZAC, que pour honorer le remboursement du portage financier assuré par l'EPF Île-de-France depuis 2009, ces mesures devant porter à la fois sur le niveau adéquat des fonds propres et sur les conditions de recours à l'emprunt, ou toute autre hypothèse.

- **Recommandation n° 3 (à l'EPA ORSA)** : Assurer le suivi et la restitution des indicateurs mis en place par la charte de développement durable du territoire.

- **Recommandation n° 4 (à l'EPA ORSA)** : Réorganiser le service de la commande publique et en sécuriser les procédures.

- **Recommandation n° 5 (à l'EPA ORSA)** : Veiller au respect des délais réglementaires d'approbation des EPRD.

I. LES CONDITIONS DE LA CONSTITUTION DE L'EPA ORSA

Dès le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) de 1994, le territoire a été reconnu comme stratégique pour la région Île-de-France, en raison de sa position centrale dans l'agglomération parisienne ainsi que de la présence d'équipements et de services essentiels (aéroport d'Orly, marché de Rungis, alimentation en eau, etc.). La Mission d'État, dite Seine Amont, visait à aider les collectivités territoriales à élaborer des projets pour « un territoire en déclin qui a perdu 30 000 habitants et 20 000 emplois en vingt ans ». À partir de 2001, plusieurs structures intercommunales ou partenariales d'études et de promotion ont été constituées : l'association Seine-Amont développement (cinq communes), Syndicat intercommunal d'études du Pôle Orly Rungis (sept communes), Association de développement économique d'Orly-Rungis-ADOR (acteurs économiques). Le contrat de plan 2000-2006 a également amorcé ce développement. Les opérations de recyclage urbain entreprises à l'initiative des villes au cours de ces années ont débouché sur la création des zones d'aménagement concerté (ZAC) du Port à Choisy-le-Roi, du Port à l'Anglais et Concorde-Stalingrad à Vitry-sur-Seine, des Bords de Marne à Alfortville ou du Plateau à Ivry-sur-Seine.

Pour le préfet de la région Île-de-France, « la faible dynamique tendancielle de la Seine-Amont au début des années 90 et l'absence de maîtrise d'ouvrage urbaine territoriale à l'échelle des enjeux de développement de la région capitale ont conduit l'État à décider d'intervenir plus directement. Ainsi, la création de l'EPA ORSA en 2007 correspondait à la prise de conscience de la nécessité de restructurer le territoire anciennement exclusivement industriel de Seine-Amont, aux portes de la capitale, dans un contexte où les collectivités territoriales ne s'étaient pas organisées pour répondre aux défis de la restructuration urbaine à grande échelle. Les besoins d'investissements et de compléments d'infrastructures (insuffisance des franchissements de la Seine et des faisceaux ferroviaires), l'exigence de la modernisation des infrastructures servantes de la métropole dans les secteurs de l'eau et de l'énergie, et les contraintes du territoire (inondabilité, fonciers fragmentés et souvent pollués) du territoire ont également joué dans la décision de créer un dispositif exceptionnel avec une OIN et un opérateur d'État ».

Le 6 mars 2006, après quatorze années de réflexion, le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) a décidé de prolonger la logique de relance des grandes opérations d'urbanisme des années antérieures. Conscient des enjeux de développement de ce territoire et de l'implication de diverses collectivités territoriales, l'État a entrepris de fédérer ce mouvement en constituant une Opération d'intérêt national (OIN) ORLY-RUNGIS-SEINE AMONT et un établissement public d'aménagement (EPA) dont le rôle consiste à mettre en œuvre un projet de territoire, élaboré en partenariat avec les collectivités territoriales.

L'EPA ORSA a été créé par le décret n° 2007-785 du 10 mai 2007 sous la forme d'un établissement public d'aménagement de l'État, à caractère industriel et commercial. Les territoires couverts par les missions de l'EPA ORSA sont constitués de 12 communes du département du Val-de-Marne : Ablon-sur-Seine, Alfortville, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine, Orly, Rungis, Thiais, Valenton, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges et Vitry-sur-Seine. Le territoire ainsi couvert est plus étendu que le seul territoire de l'OIN. Le territoire accueille 335 000 habitants, 160 000 emplois, dont 120 000 emplois privés, et 146 000 logements.

II. LA GOUVERNANCE

Sur ces territoires, l'EPA ORSA est chargé de conduire, pour son compte, celui de l'État, des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), toutes opérations de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique à l'intérieur de son périmètre d'intervention. L'EPA ORSA a donc en charge deux missions : d'une part, au titre de la gouvernance de l'OIN, définir des orientations stratégiques et appuyer les collectivités afin de développer le territoire, d'autre part, au titre de la fonction d'aménageur, aménager des quartiers lorsque le modèle économique des opérations fait l'objet d'un accord de toutes les parties.

III. L'ACQUISITION ET LA RÉNOVATION DU SIÈGE SOCIAL

Depuis sa constitution, l'EPA ORSA louait des bureaux dans une tour à Choisy-le-Roi. Le principe de l'acquisition du siège social, dans la même avenue, a été retenu, en 2009, sur la base d'une étude financière prospective faisant ressortir un gain potentiel à long terme, par rapport au coût d'un loyer, d'une restructuration des locaux concernés en bureaux. Le choix s'est porté sur une galerie marchande qui avait connu une existence éphémère, en face de la gare de Choisy-le-Roi, l'étage supérieur étant inoccupé de longue date. Selon l'EPA ORSA (cf. rapport d'activité 2012), la restructuration de l'étage supérieur a permis d'ouvrir le bâtiment sur l'extérieur, de valoriser un immeuble idéalement situé en bord de Seine, à deux pas du pôle multimodal de Choisy-le-Roi, et de contribuer au projet de renouvellement urbain du centre-ville.

Cette acquisition, à la fin de 2012, a représenté un montant de 950 126 € (acquisition foncière du terrain et de l'immeuble existant) et des travaux d'un montant 2 883 894 €, soit un montant total d'investissement de 3 834 020 €, auquel s'ajoutent les frais d'acquisition, de mobilier et d'agencement.

La superficie totale des locaux est de 1 357 m², mais le bâtiment compte une grande salle de réunions et un vaste hall. Selon l'EPA ORSA, la superficie des bureaux occupés rapportée à moins de 40 agents correspond donc à 13,5 m² par agent.

L'EPA ORSA indique, par ailleurs, s'engager dans une optimisation des surfaces après avoir dégagé deux plateaux susceptibles d'être loués, l'un de 170 m², l'autre de 631 m².

IV. L'ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'ordonnance du 6 juin 2005 applicable aux modalités de la commande publique des EPIC n'obligeait pas l'EPA ORSA à se soumettre au code des marchés publics. Il a pourtant fait le choix de s'y soumettre, cette dérogation étant formellement indiquée dans son règlement intérieur.

Nonobstant, l'examen par la Cour d'un échantillon de marchés¹ a fait apparaître plusieurs anomalies : rédaction erronée de plusieurs avenants, modification d'un montant qui

¹ Échantillon composé d'une trentaine de marchés répartis sur la période sous revue, concernant des types de prestations différents et ayant fait l'objet de procédures de passation différentes.

aurait dû donner lieu à la conclusion d'un avenant de régularisation, absence d'avenants datés et signés dans les dossiers de marché.

L'établissement a également procédé à des mises au point pour plusieurs marchés au moyen d'une annexe à l'acte d'engagement. Elles interviennent lorsque l'EPA ORSA a sélectionné une offre et en modifie le contenu et les montants initiaux. Les clauses d'un dossier de consultation des entreprises sont réputées intangibles et la mise au point consiste en l'apport d'une précision ou d'une rectification des composantes d'un marché, sans que cela soit considéré comme une négociation. Ainsi, la définition d'un nouveau prix qui ne pourrait être justifié par une erreur matérielle ou incontestable du candidat dans son offre initiale (virgule mal placée, zéro en trop, par exemple), ne saurait faire l'objet d'une mise au point. Cette pratique porte atteinte au formalisme de l'appel d'offres et conduit à contourner les règles de la commande publique, notamment en rediscutant les prix et l'offre technique de l'attributaire, ce qui n'est pas prévu par l'article 28 du code des marchés publics. La négociation doit intervenir avant la signature du marché et non pas après.

Plusieurs anomalies apparaissent également dans la rédaction des pièces de certains marchés et des rapports d'analyse des offres. En particulier, la qualification de plusieurs appels d'offres comporte une ambiguïté, s'agissant de la référence expresse au code des marchés publics. Il en va ainsi des marchés passés sous la forme d'une procédure adaptée (MAPA) mais qui comportent dans leur rédaction les formulations « de type ouvert, appel d'offres ouvert ».

Le code des marchés publics, dans la période sous revue, prévoit que les marchés dont les montants sont compris entre 20 000 et 90 000 euros hors taxes font l'objet d'une mise en concurrence et d'une publicité adaptées. Pourtant, des dépenses d'un montant total de 43 210 euros hors taxes ont été payées en 2009 à un même prestataire sans avis de publicité ni mise en concurrence.

Dans la période sous revue, des attestations de service fait ou d'ordre de payer ont été signées par des agents non habilités. Depuis janvier 2014, à l'occasion du contrôle de la Cour, des délégations de signature ont cependant été mises en place.

V. LA PROCÉDURE ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

L'examen des documents budgétaires montre que, les états des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) des exercices 2009 à 2013 ont été approuvés tardivement et hors du délai prévu par l'instruction codificatrice n° 02-072-M95 du 2 septembre 2002, c'est-à-dire avant le 1^{er} décembre de l'année N-1.

Les écarts relevés en fonctionnement entre prévisions et réalisations (de l'ordre de 50 %), à l'exception d'une seule année (2010) peuvent s'expliquer par l'activité spécifique d'aménageur, notamment en matière de recettes. En effet, les trois premiers exercices ont été financés par des subventions en provenance de l'État et des collectivités territoriales, pour un montant annuel de 4 M€, mais elles n'ont pas été versées en totalité au cours de l'exercice.

Les écarts relevés en investissement traduisent l'importance des reports. Pour l'exercice 2009, le versement de la dernière échéance de l'avance remboursable de 2,5 M€ en provenance de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) a été reporté à 2011, puis ultérieurement à 2012. En 2010, le versement de la dotation du département de 3 M€ a été reporté. En 2011, les dépenses prévues pour les travaux du siège, 5,8 M€, ont été reportées à 2012. En 2012, les acquisitions immobilières prévues dans le cadre du dispositif coordonné d'intervention immobilière de Villeneuve-Saint-Georges, d'un montant de 0,6 M€, ont été reportées en 2013.

En définitive, la forte dépendance de l'EPA ORSA aux avances, subventions et concours provenant de l'État et des collectivités territoriales confirme le constat d'un début d'activité qui tarde à produire des effets en termes de ressources propres pour conduire l'établissement vers une plus grande autonomie budgétaire et des prévisions plus fiables.

VI. L'ÉVOLUTION DU COMPTE DE RÉSULTAT

L'établissement n'ayant pas encore atteint une montée en charge suffisante de ses activités d'aménageur, le chiffre d'affaires de l'EPA ORSA se compose exclusivement du produit de la vente de terrains et des loyers perçus pour les biens immobiliers mis en location. Au cours des exercices 2008 à 2012, le chiffre d'affaires de l'EPA a représenté entre 4 et 6 % de l'ensemble des produits, ce qui est très faible. En 2008, un terrain a été cédé pour un montant de 147 800 €. En 2010, le chiffre d'affaires représentait 31 % de ces mêmes produits, par suite, principalement, de la cession à l'EPF Île-de-France d'un terrain situé à Orly pour un montant de 2,23 M€.

De ce fait, les subventions restent majoritaires dans les produits de l'établissement dont elles représentent près de 60 % en 2012.

La production stockée connaît une relative montée en puissance puisqu'elle est passée de 0,4 M€ en 2008 à 2,35 M€ en 2012. La variation de production stockée traduit une activité dédiée aux études de pré-aménagement qui doivent, à terme, être commercialisées dans le cadre d'opérations d'aménagement.

Le protocole financier 2009-2013 est arrivé récemment à son terme. Un nouveau programme pluriannuel d'aménagement (PPA) a été établi mais, à ce jour, la question du besoin de financement et de la place des subventions d'exploitation sur la période à venir est pendante.

L'établissement s'est doté d'une comptabilité analytique qui contribue à faciliter la maîtrise de ses charges d'exploitation, restées à peu près stables pendant la période sous revue (entre 8 et 10 M€ par an).

Le résultat net a été positif au cours des deux premiers exercices. Il est fortement négatif depuis 2009, les pertes ayant plus que doublé entre 2009 et 2012, en passant de 1 M€ à 2,4 M€. Les charges d'exploitation ont augmenté à un rythme supérieur à celui des produits. Cette situation est en partie due à un accroissement d'activité depuis 2009 et à la faiblesse des produits d'exploitation, financiers et exceptionnels, permettant de compenser les charges induites. Cette situation est conforme à celle que rencontrent les établissements d'aménagement lors du démarrage de leurs activités, la tendance étant normalement appelée à s'inverser sur le long terme lors de la commercialisation des opérations.

La capacité d'autofinancement est positive en 2007 et 2008, puis elle se dégrade fortement à partir de 2009, pour passer de - 933 000 € en 2009 à - 2 200 000 € en 2012.

D'une façon générale, l'EPA indique avoir établi une cartographie des risques depuis 2012, conformément au nouveau règlement sur la comptabilité publique². La Cour rappelle que le conseil d'administration doit délibérer sur ce point et sur la mise en œuvre d'un plan d'actions.

² Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

VII. L'ÉVOLUTION DU BILAN

L'actif de l'EPA est passé de 21,7 M€ à 27,9 M€ durant la période 2008-2012, soit une augmentation de 28 %. La croissance de l'actif est due, pour l'essentiel, à la hausse de l'actif immobilisé en 2012, par suite de l'acquisition du siège, et à l'importance des réserves foncières figurant en stocks.

L'EPA n'a pas enregistré de dépréciations de stocks de ses réserves foncières dès lors qu'il anticipe, le moment venu, de céder celles-ci *a minima* à leur prix d'apport.

L'établissement n'a pas connu de problème majeur de trésorerie pendant la période sous revue. Il a toutefois anticipé de futures tensions de trésorerie en souscrivant un contrat en 2013 permettant l'utilisation d'une ligne de 3,3 M€.

Les capitaux propres sont issus de la capitalisation, intervenue en 2007, d'un apport d'immeubles domaniaux pour un montant de 5,9 M€ de l'État à l'EPA. Par ailleurs, l'EPA a bénéficié du versement d'une avance remboursable de l'AFTRP de 5 M€ en 2007 et de 2,5 M€ en 2008 pour l'accomplissement de ses missions. La convention AFTRP-EPA ORSA prévoyait un versement de 2,5 M€ en 2009 qui n'est intervenu qu'en fin d'exercice 2013.

Les dettes fournisseurs et diverses ont augmenté sous l'effet d'un accroissement des études pré-opérationnelles financées par l'EPA, qui n'a pas eu besoin de recourir à l'emprunt pour se financer jusque 2012.

VIII – UN AMBITIEUX PROJET STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNEL 2009-2013

En novembre 2007, dans le cadre de la constitution de l'EPA ORSA et du début de l'OIN, un protocole a été conclu pour la période 2007-2013 entre l'État, la région Île-de-France, le département du Val-de-Marne et les 12 communes concernées par l'OIN, l'objectif étant d'aboutir à un projet stratégique et opérationnel (PSO). Ce protocole se fixait deux objectifs ambitieux : atteindre la création de 1 000 emplois et la construction de 3 000 logements par an. En 2013, l'objectif était loin d'être atteint s'agissant des emplois. En ce qui concerne les logements, l'établissement indique que « le reporting des chiffres de déclaration d'ouverture de chantiers de logements établi chaque année par les services de l'État, montre, à fin 2013, un objectif atteint à plus de 90 % ».

Le projet stratégique et opérationnel 2009-2013, qui a suivi, part du constat d'un espace périurbain fragmenté, où coexistent des systèmes urbains en désuétude (friches industrielles, zones d'activités qui périclitent, vestiges de dispositifs agricoles, etc.), des infrastructures de transports (notamment, des emprises ferroviaires) et de grandes masses urbaines (équipements périurbains ou d'activités, centres commerciaux, zones pavillonnaires, grands ensembles de logements collectifs, aires de stationnement, etc.).

Au plan économique, le constat relève la présence de grands équipements d'importance nationale (aéroport d'Orly, Marché international (MIN) de Rungis, plusieurs installations ferroviaires et portuaires), une économie à dominante productive (50 % des emplois sont constitués du commerce de gros, des transports et logistique, des services opérationnels et de la construction, 10 % des emplois sont constitués par l'industrie), tandis que le tertiaire accuse un certain retard par rapport au reste de la région. Le constat relève également quelques filières à forte valeur ajoutée (Sanofi-aventis, L'Oréal), mais aussi une dynamique de croissance inégalement répartie sur le territoire, plus particulièrement concentrée sur Rungis, Orly, Chevilly-Larue, Ivry-sur-Seine et Vitry-sur-Seine.

Au plan démographique, le constat relève une croissance démographique soutenue sur la période récente, qui a pour effet de tendre le marché du logement avec une pression sur les prix. En outre, le parc immobilier est dégradé. Les ménages aux revenus modestes sont surreprésentés par rapport au reste du département (25 % d'ouvriers, 35 % d'employés).

En matière de transports, le constat relève un réseau inadapté, à la limite de la saturation, et des transports en commun peu performants.

En s'appuyant sur ces différents constats, le PSO 2009-2013 distingue quatre catégories d'opérations d'envergure au plan territorial : la revitalisation des centres urbains qui souffrent de la proximité d'Orly et de la dégradation de leur habitat (Villeneuve-Saint-Georges, Villeneuve-le-Roi, Ablon-sur-Seine), le renforcement du développement à la confluence de la Seine et de la Marne (projet Ivry Confluences), le renforcement du projet d'envergure métropolitaine constitué par le pôle Orly Rungis, par l'amélioration de la desserte ferroviaire et routière existante, et par l'arrivée du TGV dans l'aéroport, le développement du site industriel des Ardoines, dont le potentiel de construction à long terme est évalué à 3 millions de m².

Le projet stratégique 2009-2013 a conduit à la constitution de six ZAC :

- **Le projet de ZAC de Thiais**, en 2012, avait notamment pour objet d'accueillir la candidature du projet de grand stade porté par la Fédération française de rugby. Ce projet constitue en quelque sorte un rendez-vous manqué pour l'EPA ORSA puisqu'il a finalement été écarté en juin 2012, au profit d'un site dans l'Essonne. Aucune décision ultérieure n'a été prise en vue de la constitution d'une nouvelle ZAC ;
- **La ZAC Seine Gare Vitry** à Vitry-sur-Seine représente l'une des deux plus grosses opérations lancées par l'EPA ORSA. L'opération est évaluée à 267 M€, générant *in fine* un déficit global de 13 M€. Le dossier a été engagé en 2010 et approuvé par arrêté préfectoral du 5 juin 2012. Le projet d'origine était ambitieux puisqu'il prévoyait la construction de 589 195 m², répartis de la façon suivante :

Activités	Logements	Tertiaire	Équipements	Commerces	TOTAL
90 797 m ²	330 619 m ²	124 228 m ²	29 051 m ²	14 500 m ²	589 195 m ²

Source : PPA du 20 novembre 2013

- **La ZAC Gare Ardoines** à Vitry-sur-Seine constitue la deuxième opération majeure. Elle est évaluée à plus de 385 M€. Le dossier a été lancé en 2010 et approuvé par arrêté préfectoral du 5 juin 2012. Le projet était encore plus ambitieux que celui de la Seine Gare Vitry puisqu'il prévoyait la construction de 879 150 m², répartis de la façon suivante :

Activités	Logements	Tertiaire	Équipements	Commerces	TOTAL
109 306 m ²	312 775 m ²	408 589 m ²	23 720 m ²	24 760 m ²	879 150 m ²

Source : PPA du 20 novembre 2013

- **La ZAC Anatole France** à Chevilly-Larue : l'opération est de dimension plus modeste, évaluée à plus de 41 M€. Le dossier a été engagé en 2008 et approuvé par arrêté préfectoral du 20 mars 2009. Les premières démolitions sont intervenues et la consultation des promoteurs se poursuit en 2014.
- **La ZAC du Triangle des Meuniers** à Chevilly-Larue : l'opération est également de dimension plus modeste, évaluée à 50 M€. Le dossier a été engagé en 2009 et approuvé par arrêté préfectoral du 7 novembre 2011. À la fin de 2013, le dossier était dans l'attente de la validation, par le département, du programme des équipements publics.
- **La ZAC du centre-ville de Villeneuve-Saint-Georges** constitue une opération de réhabilitation d'immeubles d'habitations. L'opération est évaluée à plus de 58 M€. Elle est largement subventionnée, à hauteur de 41 M€, dont 13 M€ de la part de l'État. Le dossier a été engagé en décembre 2009 et approuvé par arrêté préfectoral du 25 février 2011.

Pour le préfet de la région Île-de-France, « L'EPA ORSA est un établissement jeune, créé en 2007, sans dotations foncières et portefeuille d'opérations d'aménagement. En règle générale, l'élaboration d'un projet d'aménagement comprenant plusieurs centaines de logements et des programmes mixtes à vocation économique, prend plusieurs années, nécessitant du temps de concertation, de négociation, des études et la conduite de procédures réglementaires assez lourdes. Les contextes urbains dans lesquels intervient l'EPA ORSA contribuent en plus à renforcer la complexité des projets et à accroître leurs temps d'élaboration (...). Il est donc logique que le portefeuille d'opérations ne commence à être significatif qu'en fin de première période d'existence de l'établissement. La période qui s'ouvre (2014/2020) devrait permettre la mise en œuvre des six opérations représentant 9 100 logements ; d'autres projets à l'étude passeront également certainement au stade opérationnel avant 2020 pour réaliser environ 3 000 logements. ».

IX - LA RÉVISION À LA BAISSÉ DU PROJET STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNEL 2009-2013 ET LES DIFFICULTÉS PRÉVISIBLES POUR COUVRIR LE BESOIN DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS

Le projet stratégique 2009-2013 a fait l'objet de plusieurs études en 2013, menées par plusieurs cabinets (JAM, stratégies STAR + architecture, Egis), qui ont abouti à considérer que certains projets d'aménagement avaient été surévalués et à réviser les objectifs à la baisse.

Les deux projets les plus importants (Seine Gare Vitry et Gare Ardoines) ont été revus à la baisse par le programme pluriannuel d'aménagement, le 20 novembre 2013, tant sur le plan de la « dédensification » [*sic*] des superficies aménagées que sur le plan du prix du foncier commercialisé. Pour le premier, le projet d'aménagement a été ramené de 589 195 m² à 407 734 m², en particulier avec des projets de logements réduits de 330 619 m² à 192 827 m². Pour le second, le projet a été ramené de 879 150 m² à 611 058 m², là aussi avec des projets réduits de 312 775 m² à 224 330 m². La révision à la baisse des superficies aménagées a un impact financier évalué, par le contrôle général économique et financier (CGEFI), à – 144 M€, la baisse des charges foncières prévisionnelles à la vente est évaluée à – 66 M€, soit un total de plus de 200 M€.

Le « business plan »³ du PPA pour les cinq ZAC courant jusqu'en 2023 fait apparaître un excédent des dépenses sur les recettes, donc un besoin de financement de plus de 71 M€. Encore convient-il de souligner que ce besoin de financement sera bien plus important en 2017 (85 M€) et 2018 (90 M€) pour culminer en 2019 (94 M€). Il est vrai que, pour ces différentes opérations, le coût du foncier représente une part importante des charges, plus de 50 %. Dans sa réponse, l'EPA ORSA précise que ces différents chiffres n'ont pas été présentés au conseil d'administration mais uniquement aux administrateurs de l'État en novembre 2013.

Besoin de financement prévisionnel des ZAC

ZAC	Durée résiduelle de l'opération	Besoin de financement à l'issue de la période
Seine Gare Vitry	2012-2023	- 22 379 006 €
Gare Ardoines	2012-2023	- 49 265 980 €
Anatole France	2012-2021	- 31 395 €
Triangle des Meuniers	2012-2021	+ 4 594 €
Villeneuve-Saint-Georges	2012-2020	0
TOTAL		- 71 509 491 €

Source : PPA du 20 novembre 2013

Certes, ces différentes opérations doivent faire l'objet de subventions au cours de la période 2012-2023, 17 M€ par l'État, 12 M€ par la région, 10 M€ par le département et 7 M€ par les communes. Il demeure que le besoin de financement de l'EPA ORSA, culminant à 94 M€ en 2019, n'est pas couvert et que devrait se poser dans les années à venir la question, non résolue à ce jour, du niveau des fonds propres de l'établissement et de ses capacités de recours à l'emprunt.

Depuis 2009, l'EPA ORSA dégage des pertes d'exploitation croissantes, passées de 1 M€ en 2009 à 2,4 M€ en 2012 par suite de la lenteur de la commercialisation des ZAC. Corrélativement, le niveau des fonds propres s'est réduit de 14 M€ en 2009 à 9,8 M€ en 2011. En 2012, une solution a été dégagée pour maintenir le niveau des fonds propres à 10,4 M€ en dépit des pertes enregistrées, car le département du Val-de-Marne a soldé son apport conventionnel en capital de 10 M€ par un dernier versement de 3 M€. Pour les années suivantes, en revanche, l'État et les collectivités concernées devront se poser la question d'une hausse des fonds propres de l'établissement. En d'autres termes, l'établissement risque de demeurer très dépendant de la ressource publique.

La direction du budget, « partage l'analyse de la Cour sur les fortes incertitudes pesant sur les perspectives financières de l'EPA ORSA. Il semble, à ce titre, que la question de la structure – et donc du calibrage des fonds propres – ne peut intervenir avant la confirmation de la stratégie portée pour le territoire. La question de la viabilité du modèle économique des opérations envisagées doit ensuite être tranchée, l'enjeu étant d'une part de privilégier un montage financier équilibré à fin d'affaires et, d'autre part, de prioriser et d'échelonner les opérations, afin de contenir le besoin de financement et de maintenir les ratios prudentiels d'endettement à des niveaux soutenables. ».

³ *Business plan* : plan de développement.

S'agissant du recours éventuel à l'emprunt, si l'EPA ORSA continue de dégager des pertes et d'afficher des fonds propres en baisse pouvant aller jusqu'à devenir négatifs en 2016, il est douteux que les banques s'empressent de lui faire des offres, sauf à envisager la garantie de l'État ou des collectivités territoriales. L'établissement indique vouloir s'orienter, en 2015, vers un montage « public-privé » qui intégrerait davantage les opérateurs immobiliers en amont, afin de rechercher toutes les voies d'amélioration de l'équilibre économique de ces opérations.

X – LES PORTAGES FINANCIERS CONFIÉS À L'EPF ÎLE-DE-FRANCE

Parmi les missions de l'EPA ORSA figure une politique d'acquisitions foncières destinées aux aménagements. Ces opérations s'effectuant sur le long terme, l'EPA ORSA a eu recours à une politique de portage court-moyen terme associant l'Établissement public foncier d'Île-de-France et plusieurs communes (Vitry-sur-Seine, Choisy-le-Roi, Thiais, Villeneuve-Saint-Georges), l'EPF Île-de-France assurant une veille foncière et, le cas échéant, se portant acquéreur du foncier disponible autour des opérations de ZAC lancées par l'EPA ORSA, avec, à l'horizon de cinq à huit ans, une cession du foncier à l'établissement. Le tableau ci-dessous indique les engagements financiers pris par l'EPF Île-de-France.

Conventions EPA ORSA-EPF Île-de-France-communes

Communes	Date de la convention	Durée	Nature de l'opération	Engagement financier de l'EPF Île-de-France
Vitry-sur-Seine	9/02/2009	5 ans	Acquisitions foncières à proximité RER	23 M€
Choisy-le-Roi	1/09/2009	5 ans	Aménagement restructuration urbaine du Lugo	18 M€
Thiais	23/11/2009	5 ans	Acquisitions foncières proximité zone Senia	20 M€
Vitry-sur-Seine	8/12/2009	5 ans	Acquisitions foncières proximité RN 305	39 M€
Villeneuve-Saint-Georges	22/01/2010	8 ans	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés	12 M€
Chevilly-Larue	6/01/2012	5 ans	Maîtrise foncière pour la ZAC des Meuniers	15 M€
TOTAL				127 M€

Source EPA ORSA

À la fin de 2012, l'EPF Île-de-France avait acquis plus de 89 M€ de foncier pour le compte de l'EPA ORSA. L'année 2014 devrait être la première année où se posera la question du rachat, par l'EPA ORSA à l'EPF Île-de-France, du foncier acquis par ce dernier, notamment sur l'opération des Ardoines. Ces premiers rachats devraient intervenir dans un contexte où la question du besoin de financement des opérations n'est pas complètement résolue.

L'allongement de la durée du portage foncier au-delà de cinq ans serait à l'étude. Une autre solution pourrait conduire à distinguer, selon des périodes différentes, le portage foncier et le portage immobilier. L'EPA ORSA indique qu'une convention devrait être signée entre les deux établissements, visant à faire coïncider le rachat du foncier et les rentrées commerciales. Il semble donc confirmé que le délai de portage du foncier prévu initialement pendant cinq ans pourrait être allongé.

Pour le préfet de la région Île-de-France, « trois pistes sont actuellement envisagées pour soulager la trésorerie de l'établissement.

La première concerne le portage foncier d'emprises occupées par des PME du secteur productif qui ont vocation à rester sur le territoire. Il s'agit de permettre à l'EPFIF⁴ de créer une filiale, lui permettant de louer les terrains acquis à leurs occupants, jusqu'à leur installation éventuelle sur un terrain aménagé.

La deuxième concerne le portage foncier par l'EPFIF pendant une durée supérieure à cinq ans, de terrains dont l'exigence de dépollution ne permet pas une valorisation rapide. Il convient en effet de noter qu'une partie significative de ce territoire a des sols pollués par d'anciennes activités. Les coûts de dépollution pèsent donc lourdement sur les aménageurs. Le poste foncier (acquisition + dépollution des sols) représente ainsi fréquemment la moitié des dépenses d'aménagement. Le portage foncier par l'EPFIF jusqu'à la date de la cession, avec la rémunération par l'EPA ORSA du coût de ce portage, permettrait d'alléger ses besoins de trésorerie.

La troisième concerne les conditions d'emprunt de l'EPA ORSA auprès de la CDC⁵. Le recours par l'établissement public à des prêts intéressants comme le prêt Gaïa est important pour assurer les équilibres souhaités. ».

XI. LA CHARTE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

L'élaboration d'une charte était prévue par le projet directeur de juin 2009. Elle a été adoptée par les partenaires en mai 2011. Elle se décompose en trois engagements majeurs, eux-mêmes déclinés en onze objectifs. En 2011, 27 indicateurs de suivi des engagements de la charte ont été mis en place, ramenés à 11 en avril 2013, soit un nombre identique d'engagements de la charte et d'indicateurs de suivi.

1^{er} engagement : De la Seine au plateau d'Orly, créer les conditions d'un développement urbain ambitieux et durable.

Objectif n° 1 : Organiser le partage de la Seine entre nature, économie, habitat, loisirs et transport, afin de créer un tissu urbain mixte en organisant la cohabitation de logements et d'activités en bord de Seine, de redonner aux berges des usages récréatifs, de restaurer et développer des milieux naturels sur les berges et de redynamiser les ports fluviaux, au bénéfice du développement économique et logistique du territoire. L'objectif entend demeurer cohérent avec le Plan bleu adopté par le département du Val-de-Marne en 2009.

⁴ EPFIF : pour EPF Île-de-France.

⁵ CDC : Caisse des dépôts et consignations.

Indicateur de suivi : part de berges aménagées accessibles à tous les modes doux et aux personnes à mobilité réduite.

Objectif n° 2 : Rendre le territoire plus résilient et plus robuste. La charte envisage d'introduire des aménagements et constructions permettant l'écoulement des crues sans faire barrage, d'aménager des espaces publics compatibles avec des crues mineures et de veiller à la robustesse des bâtiments pendant les durées de submersion. Par ailleurs, la charte propose d'adopter une programmation cohérente avec le niveau d'exposition aux risques, nuisances et pollutions ainsi que d'inciter les opérateurs immobiliers à atténuer l'impact des nuisances par des cahiers des charges architecturaux adaptés. **Indicateur de suivi** : part de plancher accessible en cas de crue.

Objectif n° 3 : Irriguer le territoire en transports en commun, équipements et services pour le rendre plus « habitable » pour les habitants et les salariés, en produisant une offre foncière significative pour répondre aux besoins de logements et d'emplois. Dans les opérations d'aménagement, la charte propose d'optimiser la mixité habitat-emploi, de choisir des formes urbaines capables d'évoluer dans le temps pour accompagner les changements d'usage. À cet égard, les éco-quartiers Anatole France et Triangle des Meuniers de Chevilly-Larue devraient constituer les premiers exemples de cette politique. **Indicateur de suivi** : présence d'une supérette, d'un bureau de poste, d'une école, d'un espace vert et d'un arrêt de transports en commun à moins de 750 mètres.

Objectif n° 4 : Réintroduire la nature en ville en conjuguant paysage, qualité de vie et biodiversité, en prévoyant notamment le développement d'espaces verts multifonctionnels (loisirs, gestion des eaux de pluie, biodiversité, zone d'expansion de crues), la gestion alternative des eaux pluviales et la gestion différenciée des espaces de nature. **Indicateur de suivi** : part de biotope (sur surface ZAC).

2^e engagement : De l'international au local, affirmer le caractère métropolitain, actif et solidaire d'Orly-Rungis-Seine amont.

Objectif n° 5 : Connecter les forces économiques du territoire aux grands réseaux métropolitains, par le développement d'une offre foncière adaptée aux fonctions métropolitaines stratégiques, notamment en termes de connexion aux grands réseaux de desserte. **Indicateur de suivi** : augmentation du nombre d'emplois par typologie (commerce, logistique, administrations, BTP⁶, etc.).

Objectif n° 6 : Réaffirmer l'importance du secteur industriel et productif, des grands groupes aux très petites entreprises. La charte suggère notamment de développer une offre foncière et immobilière adaptée aux PME-PMI, de faciliter l'accès aux qualifications, aux nouvelles technologies et aux aides économiques en mutualisant les services publics, de rendre systématiques les clauses d'insertion dans les marchés de travaux. **Indicateur de suivi** : part des emplois industriels, productifs et résidentiels.

Objectif n° 7 : Proposer à tous des parcours résidentiels adaptés dans une offre diversifiée, en garantissant des prix « de sortie » diversifiés permettant de répondre aux besoins de logements de tous, de veiller aux coûts d'usage des logements pour les populations modestes, sur le plan énergétique notamment, de veiller au confort thermique des bâtiments en été comme en hiver. **Indicateur de suivi** : nombre de logements accessibles aux deux premiers déciles de revenus.

Objectif n° 8 : Faciliter la concertation et sensibiliser les usagers actuels et futurs du territoire aux pratiques d'un développement durable, en organisant la concertation des projets avec les habitants et les usagers du territoire et en réalisant des diagnostics des usages à prendre en compte dans les projets d'aménagement. **Indicateur de suivi** : existence d'un diagnostic des usages et des pratiques.

⁶ BTP : Bâtiments et travaux publics.

3^e engagement : Des enjeux planétaires aux spécificités locales, lutter contre le changement climatique et la pression sur les ressources naturelles.

Objectif n° 9 : Limiter les émissions de gaz à effet de serre grâce à un urbanisme et une offre de transport favorables aux modes doux et collectifs, en déterminant une politique globale de déplacements visant à décourager l'usage de l'automobile, à rendre l'espace public accueillant aux modes doux et à optimiser l'intensité urbaine des opérations situées autour des gares et des grandes avenues multimodales. **Indicateur de suivi** : surfaces construites à moins de 500 mètres d'une station de RER, métro, tramway, BHNS⁷.

Objectif n° 10 : Réduire la consommation énergétique du bâti ancien et développer le recours aux énergies renouvelables, en réhabilitant le parc ancien énergivore, en utilisant les énergies renouvelables au maximum des capacités, en adoptant une conception bioclimatique des aménagements et constructions. **Indicateur de suivi** : part des énergies renouvelables dans la consommation de la ZAC.

Objectif n° 11 : Préserver les ressources en eau, en sol, en matériaux et bien gérer les déchets, grâce à une gestion plus économe de la ressource en eau, dans les espaces tant publics que privés au moyen de dispositifs de rétention des eaux pluviales, afin de les réutiliser pour l'arrosage ; pour préserver la ressource en sol et matériaux, diagnostiquer l'état de la nappe phréatique ; pour gérer les déchets de manière responsable, intégrer les équipements de collecte aux parties privatives et collectives des logements. **Indicateur de suivi** : part des matériaux de chantier renouvelables ou recyclés.

L'EPA ORSA indique que, dans sa délibération d'avril 2013, le conseil d'administration a approuvé les indicateurs de la charte. En même temps, il a validé le principe d'une évaluation du territoire dans son ensemble, avec une présentation annuelle de ses évolutions et une application à tous les projets d'aménagement conduits par l'EPA. En application de cette délibération, le conseil d'administration a examiné les performances des trois ZAC au moment de l'approbation de leur dossier de réalisation en décembre 2013. Une présentation des premiers résultats de cette rationalisation était prévue au conseil d'administration de décembre 2014.

XII. LES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoit que le projet d'aménagement de la métropole doit s'appuyer sur un projet de nouveaux réseaux de transports (Grand Paris Express) et sur une politique d'aménagement de l'espace conçue à l'échelle régionale. Le contrat de développement territorial (CDT) a pour objectif que l'achèvement d'un projet de transports soit porté par un projet de développement spécifique élaboré par l'État et les collectivités territoriales. Le CDT constitue ainsi la déclinaison locale des objectifs de mise en œuvre du Grand Paris en matière d'urbanisme, de transports, de déplacements, de lutte contre l'exclusion sociale, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces agricoles et forestiers et des paysages.

Le CDT est normalement prévu pour une durée de 15 ans. Il doit être adopté par un comité de pilotage dans les trois mois suivant la remise du rapport d'enquête publique.

Le CDT des Grandes Ardoines a été signé en décembre 2013. Le territoire des Grandes Ardoines (Alfortville, Choisy-le-Roi et Vitry-sur-Seine) est considéré comme un pôle majeur de la métropole, avec 168 000 habitants, 74 000 logements, 48 000 emplois. Sa desserte est déjà assurée par les lignes C et D du RER. À l'horizon 2020, sont prévues deux autres dessertes,

⁷ BHNS : Bus à haut niveau de service.

trois gares (Vitry-Centre, Vitry-Ardoines, Alfortville-Vert de Maisons) sur la future ligne 15 de métro et le futur transport par autobus en site propre (T Zen 5 Vallée de la Seine).

Parmi les grands projets d'équipements figurent deux ponts franchissant, l'un la Seine, l'autre les voies ferrées (RER C), permettant à terme de relier Vitry-sur-Seine et Alfortville. L'EPA ORSA et le département du Val-de-Marne (maître d'ouvrage) ont lancé un concours d'architectes en janvier 2014. Plusieurs opérations d'envergure sont également envisagées mais n'ont pas encore abouti : le déplacement du dépôt pétrolier de Vitry-sur-Seine, la nouvelle configuration de la centrale thermique EDF, qui doit fermer en 2015 mais qui sera remplacée, et les opérations de dépollution des terrains industriels. En juin 2014, la nouvelle configuration de la centrale thermique des Ardoines a été validée par le conseil d'administration.

L'accord-cadre préalable au CDT du Grand Orly a été conclu en novembre 2013. Le territoire (8 000 hectares) de 14 communes, à cheval sur les départements du Val-de-Marne et de l'Essonne, fait l'objet d'un CDT en cours d'élaboration, anticipé par un accord-cadre en novembre 2013, et qui devrait aboutir en 2014.

Le Grand Orly constitue le premier pôle économique du sud francilien, avec 173 000 emplois, l'aéroport d'Orly, le MIN de Rungis, un pôle logistique (Sogaris), un grand parc tertiaire (Silic⁸) et le centre commercial de Belle Épine.

Les principaux axes d'engagement du pôle reposent sur le développement des transports en commun (gare TGV à Orly, gares du Grand Paris Express, prolongement de la ligne 7 du tramway), la réalisation de grands projets structurants (Cité de la gastronomie à Rungis, promenade de la vallée de la Seine) et le renouvellement urbain de plusieurs grands ensembles.

Il apparaît que l'EPA ORSA s'est fortement investi dans la signature de ces projets de CDT.

XIII. LA NÉCESSITÉ POUR L'EPA ORSA DE DÉFINIR UNE STRATÉGIE

Dans ses observations provisoires, la Cour relevait que, depuis sa constitution en 2007, l'EPA ORSA est confronté à la multiplicité d'autres établissements aménageurs.

Depuis 1986, la Sadev 94 (ex-SIDECO) a pour objet d'intervenir dans les secteurs de l'aménagement, de la construction et de la gestion de services, ouvrages ou équipements publics ou privés. Deux autres grands opérateurs, certes spécialisés, sont, de longue date, présents sur le périmètre de l'EPA ORSA. Aéroports de Paris, sur et autour de l'aéroport d'Orly, constitue un pôle économique majeur en plein développement. La SEMMARIS sur le MIN de Rungis, entourée par les zones d'activités du Senia, de la Sogaris et d'Icade (ex-Silic) qui constituent le deuxième pôle économique majeur, lui aussi en plein développement. Ces ensembles accueillent 15 000 entreprises et 155 000 emplois. L'accessibilité du site devrait être renforcée avec les projets d'une gare TGV reliée aux aérogares d'Orly ainsi que de trois gares du Grand Paris Express.

Enfin, un quatrième opérateur sera constitué le 1^{er} janvier 2016 : la Métropole du Grand Paris, EPCI à fiscalité propre, regroupant la commune de Paris ainsi que les 124 communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. La Métropole du Grand Paris doit exercer, en lieu et place de ses communes membres, des compétences en matière d'aménagement de l'espace métropolitain, de

⁸ Depuis le 31 décembre 2013, date de la fusion-absorption de Silic par Icade, le parc tertiaire a pris le nom d'Icade.

développement et d'aménagement économique, de politique locale de l'habitat, de protection et de mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie.

Cette situation ne peut manquer de soulever la question du positionnement, voire de la pérennité même, de l'EPA ORSA, une fois que la Métropole du Grand Paris sera opérationnelle. Les réponses apportées au relevé de constatations provisoires par l'établissement, la direction du budget et le préfet de région (cf. *infra*) ne permettent pas à cet égard de lever les incertitudes sur son avenir.

Pour l'EPA ORSA, « les différentes opérations d'aménagement du territoire nécessitant des investissements importants, la répartition des opérateurs est aussi une répartition des risques financiers et des garanties à prendre afin d'assurer un niveau élevé de production de logements et de développement économique et justifie pleinement que l'EPA ORSA n'ait pas vocation à les porter toutes. (...) Vis-à-vis de l'EPA, l'impact de la création de la Métropole du Grand Paris s'examine différemment. De même que la Région, le département et les communes constituent avec l'État le conseil d'administration de l'EPA ORSA et par leur financement confient des missions précises de coordination et de développement du territoire dans son ensemble, la métropole pourrait, au côté ou en lieu et place de certaines de ces collectivités, devenir l'un des donneurs d'ordre de l'établissement, ce qui lui permettrait ainsi qu'à l'État et aux autres collectivités concernées, de suivre de très près les opérations et de participer aux décisions importantes contribuant à développer l'espace métropolitain ».

Pour la direction du budget, « en vue d'adapter les outils de l'État au nouveau contexte urbain et institutionnel de l'Île-de-France, le Gouvernement a récemment engagé une réflexion sur l'action des établissements publics d'aménagement. Cette réflexion a notamment pour objectif d'apporter des réponses sur les modalités de réalisation technique et financière du projet urbain porté par l'EPA ORSA. À cet égard, je considère que les opérations en développement à l'étude sur ce territoire ne pourront être engagées qu'à la condition d'avoir équilibré les perspectives à fin d'affaires de l'établissement ».

Pour le préfet de la région Île-de-France, « sur cette partie stratégique de l'espace métropolitain, je suis très attentif au maintien, voire aujourd'hui, à l'accélération de la dynamique opérationnelle grâce à une forte implication des opérateurs de l'État (ADP, RFF/SNCF, RATP, SGP, PAP, RTE, EPFIF, AFTRP et EPA ORSA) et des collectivités territoriales (STIF, Eaux de Paris, SEMMARIS, SADEV 94) ainsi que des grandes entreprises privées (dont SANOFI) et des PME présentes, en faveur de l'emploi, du logement et des transports ».

En conclusion, il apparaît indispensable que l'État et les différents acteurs qui constituent l'EPA ORSA clarifient rapidement les perspectives à moyen terme qu'ils entendent fixer à cet établissement.

CONCLUSION

Constitué en 2007, l'EPA ORSA couvre le territoire de douze communes du Val-de-Marne, soit une superficie plus étendue que celle de l'Opération d'intérêt national (OIN). Depuis sa constitution et pour les années encore à venir, l'EPA ORSA est confronté à deux problèmes majeurs :

- En premier lieu, celui de son positionnement par rapport à la concurrence d'autres aménageurs publics déjà existants (Sadev 94, ADP, SEMMARIS) ou à la création prochaine (Métropole du Grand Paris) sur tout ou partie du même territoire. L'EPA ORSA et les pouvoirs publics doivent impérativement s'interroger à la fois sur ses perspectives de développement et sur sa pérennité, au sein d'un territoire occupé par une telle constellation d'aménageurs publics.
- En second lieu, celui de la mise à niveau de son besoin de financement qui n'est toujours pas résolu pour les 5 ZAC en cours jusqu'en 2023. Là aussi, L'EPA ORSA et les pouvoirs publics doivent impérativement trouver une solution dans les plus brefs délais afin de faire face dans les meilleures conditions au portage de ces opérations dont les deux plus importantes devraient être in fine déficitaires.