

Mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement

Rapport établi par **Thierry LAJOIE**,
président directeur général de l'Agence foncière et technique
de la région parisienne (AFTRP)

remis à **Sylvia PINEL**,
ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité,

Le lundi 7 septembre 2015, à Paris

Préambule

Ainsi que le Premier Ministre l'avait annoncé le 13 octobre 2014 à l'issue d'une réunion du Comité interministériel sur le Grand Paris, la Ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité et le Ministre des Finances et des Comptes publics ont confié, par un courrier du 23 janvier 2015, une mission au président directeur général de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), Thierry LAJOIE.

L'objet de cette mission est de recommander les conditions de réussite de l'Opération d'intérêt national (OIN) multi-sites projetée par le Gouvernement dans le cadre du plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France, et de préfigurer un établissement public chargé de la piloter, Grand Paris Aménagement, issu de la transformation de l'AFTRP et de son rapprochement avec les établissements publics d'aménagement (EPA) Orly-Rungis-Seine-Amont (ORSA) et Plaine de France.

La mission a été menée avec l'appui de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). MM. Pierre HANOTAUX, inspecteur général des finances, David KNECHT, inspecteur des finances, Alain LECOMTE, président de la 3ème section « Aménagement durable des territoires » du CGEDD et M^{me} Anne FLORETTE, ingénieure en chef des eaux, des ponts et des forêts, ont été désignés à cette fin. Si les travaux de la mission n'engagent que l'auteur du présent rapport, les analyses et les recommandations qui ponctuent celui-ci doivent beaucoup à celle et ceux qui l'ont appuyé.

L'auteur a également associé à la mission le directeur général adjoint de l'AFTRP, M. Bastien DOLLA, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, ainsi que M^{me} Amélie FIGEAC, ancienne directrice administrative et financière de l'EPA ORSA, nommée déléguée à la préfiguration de Grand Paris Aménagement auprès de lui. L'organisation des travaux de la mission et la rédaction du rapport doivent beaucoup à son engagement. M^{me} FIGEAC a été assistée de M^{me} Agnès DUTEIL, administratrice civile, qui a effectué auprès d'elle son stage en entreprise dans le cadre de sa scolarité à l'Ecole nationale d'administration.

La mission s'est par ailleurs associé les compétences de trois conseillers extérieurs : Maître Jean-Marc PEYRICAL, avocat à la cour (Peyrical et Sabattier Associés), pour les aspects juridiques, Maître Loïc TOURANCHET, avocat à la cour (Actance), pour l'ingénierie sociale et M^{me} Vanina MERCURY, consultante (Mercury Consultants), pour l'expertise physico-financière des opérations d'aménagement.

Un travail étroit a été engagé avec les directeurs généraux des EPA Plaine de France et ORSA, ainsi qu'avec leurs équipes de direction. Les représentants du personnel de ces établissements ont été reçus par le rapporteur.

La mission de préfiguration a par ailleurs auditionné une centaine de personnalités pour l'éclairer dans ses analyses et recommandations.

Le présent document constitue, après une note d'étape produite le 27 mars 2015, le rapport final de cette mission. Il expose les éléments d'analyse ayant conduit aux préconisations et conclusions proposées au Gouvernement.

Sommaire

PREAMBULE	2
SYNTHESE.....	6
1 L'ÉTAT, AMÉNAGEUR EN ILE-DE-FRANCE	9
1.1 Une intervention légitime pour des enjeux d'intérêt national.....	10
1.1.1 Favoriser le développement et le rééquilibrage territorial de la région capitale	10
1.1.2 Répondre au défi de la crise du logement	11
➤ Une production insuffisante de logements.....	11
➤ Des freins à la production de logements demandant l'intervention de l'Etat.....	13
➤ Une responsabilité et des compétences maintenues de l'Etat au titre de la politique du logement.....	14
➤ Un Etat partenaire des collectivités.....	15
1.2 Une exigence de cohérence entre les opérateurs de l'Etat en Ile-de-France.....	16
➤ Les opérateurs publics d'aménagement.....	16
➤ Les autres opérateurs publics et parapublics.....	21
2 GRAND PARIS AMÉNAGEMENT, OPÉRATEUR GLOBAL DE RÉFÉRENCE	22
2.1 Un métier historique : l'ingénierie foncière	22
2.1.1 Gestionnaire et opérateur foncier de l'Etat.....	23
2.1.2 Opérateur foncier au service de l'aménagement	24
➤ La maîtrise foncière en aménagement : la responsabilité de l'aménageur	24
➤ Les compétences foncières de l'opérateur Grand Paris Aménagement	25
2.2 Un métier récent : le traitement de l'habitat dégradé	27
➤ De l'intervention sur les copropriétés dégradées.....	27
➤ ...à une approche plus globale du traitement de l'habitat indigne	29
2.3 Le cœur de métier : l'aménagement opérationnel	30
2.3.1 Le métier d'aménageur	30
2.3.2 Grand Paris Aménagement, concessionnaire des collectivités.....	32
2.3.3 Grand Paris Aménagement, aménageur à la demande de l'Etat	33
➤ Une prise d'initiative en propre d'opérations d'aménagement.....	33
➤ Dans un cadre partenarial affirmé.....	34
➤ Avec une obligation d'exemplarité	35
2.4 Un métier spécifique : le développement territorial	36
2.4.1 La relation entre aménagement opérationnel et développement territorial	36
2.4.2 L'ingénierie du développement territorial au sein de Grand Paris Aménagement.....	37
➤ L'ingénierie de gouvernance et de structuration des territoires.....	38
➤ Le pilotage et la coordination d'opérations d'intérêt national	40
➤ Le développement pré-opérationnel des opérations d'aménagement.....	41
3 GRAND PARIS AMÉNAGEMENT, PARTENAIRE DES COLLECTIVITÉS.....	43
3.1 Pour un « contrat d'intérêt national »	43
3.1.1 L'OIN, un dispositif existant utile mais d'une portée relative	44
➤ Les limites de l'OIN sur le plan juridique	44
➤ Des moyens financiers aujourd'hui contraints	46
3.1.2 Le Contrat d'Intérêt National pour l'aménagement et le logement (CINaI), un dispositif proposé pour la mise en œuvre des projets	47
➤ Une gouvernance partagée autour d'objectifs négociés.....	49
➤ Une mobilisation active de l'Etat et de ses opérateurs	49
➤ Des procédures réglementaires utiles à la mise en œuvre.....	50
➤ Des moyens financiers adaptés.....	51
3.1.3 De nouvelles modalités d'accompagnement des projets demandées par les acteurs mais supposant un examen complémentaire	52
➤ La demande d'une fiscalité dérogatoire sur certains périmètres et/ou produits ciblés	52
➤ Un engagement de l'Etat et de la Région pour le financement d'infrastructures primaires au-delà des seules périodes du contrat de plan	54
➤ L'accroissement de la bonification de la nouvelle « aide aux maires bâtisseurs » destinée au cofinancement des équipements publics de proximité.....	55
➤ Des modalités supplémentaires d'intervention en matière de portage foncier en aménagement.....	56

➤	La mobilisation par le marché bancaire comme par la Caisse des Dépôts de prêts dédiés aux grandes opérations d'aménagement et de logement.....	60
➤	La mise en place d'un fonds d'investissement dédié au Grand Paris.....	61
➤	La poursuite de la simplification administrative et normative.....	62
3.2	Une architecture juridique renouvelée pour une gouvernance partenariale.....	65
3.2.1	Une nécessité juridique : un EPIC dont les activités exercées dans les champs non concurrentiel et concurrentiel sont distinguées.....	66
➤	Le choix d'un établissement public industriel et commercial.....	66
➤	La séparation de l'activité concurrentielle.....	67
➤	L'hypothèse d'un EPIC de tête pour exercer l'activité non concurrentielle et d'une filiale dédiée à l'exercice de l'activité concurrentielle.....	69
3.2.2	Une orientation phare : une gouvernance centrale partagée entre l'Etat et les collectivités....	70
➤	Une composition paritaire Etat-Collectivités de l'instance délibérative de l'EPIC.....	70
➤	Un comité stratégique ou de développement principalement composé d'élus.....	73
3.2.3	Une évolution importante : une organisation territoriale souple et adaptable aux situations locales	74
➤	L'ingénierie du développement territorial : des comités de territoire jusqu'aux groupements d'intérêt public.	74
➤	L'aménagement opérationnel : des comités de pilotage et de suivi jusqu'à des entreprises communes.....	76
3.2.4	Une demande croissante : des coopérations renforcées entre opérateurs de l'Etat pour l'aménagement.....	80
➤	Des protocoles de partenariat jusqu'aux sociétés en participation.....	80
➤	Un objet spécifique : la foncière publique.....	82
4	LES PRINCIPES D'UN MODÈLE ÉCONOMIQUE ÉQUILIBRÉ POUR L'AMÉNAGEMENT.....	84
4.1	Le modèle économique de l'aménagement.....	84
➤	Sur l'équilibre à terminaison des opérations.....	84
➤	Sur le préfinancement du décalage entre les dépenses et les recettes.....	86
➤	Sur l'équilibre économique et financier de l'opérateur.....	87
4.2	Les stratégies pour améliorer l'équilibre et réduire le besoin de financement.....	89
4.2.1	Créer les conditions de l'équilibre : la question de la densité.....	89
4.2.2	Diminuer le besoin de préfinancement.....	91
4.2.3	Privilégier les alternatives à l'emprunt.....	92
4.2.4	Améliorer les modalités d'engagement des opérations et le pilotage du risque.....	94
➤	Au démarrage des opérations.....	94
➤	Tout au long du déroulement des opérations.....	97
5	RÉUSSIR LA FUSION DE L'AFTRP ET DES EPA ORSA ET PLAINE DE FRANCE ET LA CRÉATION DE GRAND PARIS AMÉNAGEMENT.....	99
5.1	Un périmètre géographique pertinent.....	99
5.1.1	Les enjeux du rapprochement entre l'AFTRP et des EPA.....	99
➤	Renforcer l'efficacité de l'action publique.....	99
➤	Garantir la coordination des opérateurs publics.....	101
5.1.2	La fusion préconisée entre l'AFTRP, l'EPA-ORSA et l'EPA Plaine de France.....	102
➤	Les établissements à rapprocher.....	102
➤	Les modalités du rapprochement : le choix de la fusion.....	104
5.1.3	Une réflexion utile sur un avenir commun avec d'autres EPA.....	105
➤	Mutualiser des moyens de fonctionnement.....	105
➤	Anticiper des trajectoires futures.....	106
5.2	Trois établissements aux situations différentes mais compatibles.....	107
5.2.1	Des statuts convergents.....	107
5.2.2	Des droits sociaux à rapprocher.....	110
➤	Statuts des personnel, classification et rémunérations.....	110
➤	Régime horaire et avantages sociaux.....	111
➤	Effectifs.....	112
5.2.3	Des situations financière contrastées.....	115
➤	L'AFTRP : des fonds propres élevés, insuffisants cependant pour autofinancer l'activité.....	115
➤	Plaine de France : des fonds propres limités au foncier d'apport.....	117
➤	EPAORSA : des fonds propres largement entamés par les déficits passés.....	119
➤	Vue d'ensemble des trois établissements : une trésorerie tendue.....	121
5.3	Les enjeux économiques du nouvel établissement.....	123
5.3.1	Le portefeuille du futur opérateur.....	124
➤	A périmètre constant.....	124

➤	En ajoutant de nouvelles opérations envisagées	125
➤	Le portefeuille consolidé	126
5.3.2	Les opérations en concession : un risque et un besoin de financement contenus	127
➤	L'équilibre à terminaison	127
➤	Le besoin de financement.....	128
5.3.3	Les opérations en initiative propre : des opérations d'envergure nécessitant un préfinancement adapté	129
➤	L'équilibre à terminaison	129
➤	Le besoin de financement.....	130
5.3.4	Le financement des missions complémentaires.....	131
➤	L'ingénierie foncière.....	131
➤	Le développement territorial.....	132
5.3.5	La nécessité d'une prospective financière consolidée.....	134
5.4	Deux défis à relever : la compétitivité de la structure et la viabilité des opérations	137
5.4.1	L'effort de compétitivité	137
➤	La préservation de l'emploi.....	138
➤	La mutualisation des fonctions	139
5.4.2	La viabilité opérationnelle.....	142
➤	Le financement de missions annexes : deux exemples d'alertes	143
➤	Assurer à la structure un niveau de marge brute lui permettant de couvrir ses charges.....	144
➤	Circonscrire le risque lié aux opérations transférées.....	145
5.5	Vers une fusion rapide et ordonnée	149
5.5.1	La voie décrétalement recommandée	149
5.5.2	Une transition coopérative préconisée.....	150
6	ANNEXES	154
6.1	Liste des 25 propositions	154
6.2	Lettre de mission	158
6.3	Auditions réalisées dans le cadre de la mission	161
6.4	Sigles et abréviations	166

Synthèse

Le présent rapport traite des conditions de réussite de l'opération d'intérêt national multi-sites du Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France annoncée par le Gouvernement et de la création d'un nouvel établissement pour piloter cette opération, Grand Paris Aménagement, issu de la transformation de l'AFTRP et du rapprochement de celle-ci avec deux établissements publics d'aménagement, Orly-Rungis-Seine-Amont et Plaine de France.

Ce rapport comporte vingt-cinq propositions et repose sur cinq axes essentiels.

1. Il souligne la légitimité pour l'Etat de s'impliquer dans la politique du logement et donc dans les grandes opérations d'aménagement qui en soutiennent la production, singulièrement dans la région capitale. Cette implication n'est pas contradictoire mais complémentaire avec la décentralisation des compétences d'urbanisme et des politiques de l'habitat. L'Etat peut en attendre une augmentation du nombre d'opérations initiées par ses opérateurs et un accroissement de la construction.
2. Il recommande que cette implication de l'Etat intervienne à chaque fois que possible sous une forme partenariale avec les collectivités locales. Ainsi propose-t-il un nouveau dispositif contractuel de mise en œuvre des opérations d'aménagement à l'initiative des opérateurs de l'Etat voire soutenues par ce dernier : le contrat d'intérêt national pour l'aménagement et le logement (CINaI). Un tel contrat permettrait de convenir des gouvernances, des procédures (opération d'intérêt national, procédure intégrée pour le logement par exemple), des moyens et des outils de l'Etat mobilisés au service de territoires et de leurs projets, sans cependant, sauf exception motivée, les imposer. Le CINaI serait donc un outil privilégié de mise en œuvre du Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement et une modalité d'application des contrats de développement territorial (CDT) quand ils existent.
3. Pour la réalisation des opérations visées par un CINaI, le rapport préconise la constitution d'une « boîte à outils » organisant les coopérations concrètes entre l'Etat et les collectivités locales, dans le respect des volontés de chacun. Les missions d'ingénierie du développement territorial souhaitées par l'Etat ou les collectivités sur des périmètres définis seraient conjointement pilotées par des « comités de territoire » voire par des groupements d'intérêt public (GIP) ; la conception et la réalisation des opérations d'aménagement elles-mêmes pourraient être conduites dans certains cas par de nouvelles formes d'entreprises communes, filiales d'opérateurs de l'Etat permettant un partage des financements et du risque : sur un territoire défini, société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) associant l'Etat et les collectivités locales et pour une opération d'envergure, société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) organisant un actionariat entre l'Etat, les collectivités locales et le secteur privé - dont les entreprises publiques locales.

Il invite également à des coopérations renforcées entre les différents opérateurs de l'Etat parties prenantes à l'acte d'aménager, par exemple à travers des sociétés

foncières publiques constituées avec l'Établissement Public Foncier d'Ile-de-France (EPFIF) ou des sociétés en participations avec la Société du Grand Paris (SGP).

4. Il propose que l'intervention de l'Etat aménageur en Ile-de-France ait pour pivot, sauf pour ce qui concerne les opérations de rayonnement international (La Défense, Saclay, Marne-la-Vallée – Disney), le nouvel établissement public Grand Paris Aménagement, issu d'une fusion entre l'AFTRP, l'EPA Plaine de France et l'EPA-ORSA. Bénéficiant d'une taille critique souhaitée par la Cour des comptes, capitalisant et mutualisant les atouts de l'un comme ceux des autres, intervenant sur toute la chaîne des métiers de l'aménagement (ingénierie du développement territorial, ingénierie foncière, aménagement opérationnel en concession de collectivités locales au terme de procédures de mise en concurrence comme en initiative propre à la demande de l'Etat, traitement des copropriétés dégradées et résorption de l'habitat indigne), travaillant en lien avec le Conseil régional d'Ile-de-France et susceptible d'être mobilisé - sans exclusivité – par la future Métropole du Grand Paris, menant des opérations durables aux profils (logement et activité économique, dont rénovation urbaine) et sur des territoires (zone dense et grande couronne) diversifiés lui assurant à la fois une fonction d'équilibre territorial et une assise économique pérenne, Grand Paris Aménagement aurait pour vocation à devenir l'opérateur global de référence de l'Etat pour l'aménagement opérationnel en Ile-de-France, permettant la prise en charge financière et opérationnelle d'opérations d'envergure, parfois aujourd'hui bloquées.

A ce titre il privilégierait un mode d'intervention direct et pourrait également, quand l'Etat en décide, constituer les comités et filiales suggérés. EPIC doté d'une gouvernance paritaire entre l'Etat et les collectivités (qui garantisse la prééminence du premier en ce qu'il porte le risque des opérations) et qui distingue l'exercice des fonctions exécutives et non exécutives, Grand Paris Aménagement constituerait en son sein un comité stratégique composé d'élus, présidé par un élu, et comportant des collèges scientifique (associant les agences d'urbanisme comme l'AIGP, l'IAU et l'APUR) et économique.

5. Enfin, le rapport recommande la définition d'une stratégie économique et financière clarifiée pour les opérations d'aménagement à l'initiative de l'Etat.

Il appelle d'abord l'Etat à ne pas autoriser, ou alors sous conditions, la prise d'initiative d'opérations d'aménagement quand les puissances publiques ne se sont pas préalablement engagées sur le financement des infrastructures primaires et des voiries structurantes nécessaires à sa réalisation mais n'ayant pas vocation à relever de son bilan.

Il considère ensuite que le bilan des opérations d'aménagement, hors rénovation urbaine, doit tendre à s'équilibrer à terminaison sans subvention publique, et même créer, par les charges foncières issues d'une densité raisonnée, des excédents permettant le cofinancement voire le financement par le bilan des équipements publics de proximité habituellement à la charge des collectivités elles-mêmes soumises au redressement de leurs finances (école, crèche, gymnase, jardin public...).

Il distingue enfin le nécessaire équilibre économique à terminaison des opérations d'aménagement, de l'indispensable financement du besoin en fonds de roulement qui permet l'engagement de l'opération et la couverture du décalage dans le temps entre les dépenses (études, foncier, travaux) et les recettes (charges foncières), caractéristiques d'un cycle long de production. A ce sujet, le rapport recommande de limiter et maîtriser ces préfinancements et de privilégier des solutions alternatives à l'emprunt, mais défend que le recours à l'endettement temporaire est consubstantiel à l'activité d'aménageur et à la réalisation d'opérations plus nombreuses et productrices par les opérateurs de l'Etat, à sa demande. Il explore une première trajectoire sur la base d'hypothèses qui demandent à être précisées.

Le rapport est par ailleurs l'occasion d'exposer des propositions, qui demeurent à analyser, avancées par la centaine de personnalités qualifiées, notamment élus et professionnels, rencontrées dans le cadre de son élaboration.

1 L'Etat, aménageur en Ile-de-France

La réflexion sur l'évolution des missions de l'AFTRP, opérateur historique de l'Etat en Ile-de-France, sur son rapprochement avec deux établissements publics d'aménagement existants (l'EPA Orly Rungis Seine-Amont – ORSA - et l'EPA Plaine de France), ainsi que sur la mise en place d'une nouvelle opération d'intérêt national (OIN) notamment destinée à accroître la production de logements s'inscrit dans une perspective plus large.

D'une part, dans un contexte de concurrence internationale entre les régions capitales, l'Etat a engagé et porte, aux côtés des acteurs locaux, une dynamique de structuration et de développement de l'Ile-de-France et de son cœur métropolitain. C'est le projet du Grand Paris, qui repose sur trois piliers fondamentaux :

- une réforme des institutions avec l'émergence d'une nouvelle collectivité, la Métropole du Grand Paris, qui réunira en son sein Paris et les 124 communes de petite couronne, et la reconnaissance des territoires qui la composent ainsi que la constitution de grandes intercommunalités en deuxième couronne ;
- l'investissement massif dans un réseau moderne de transports, à travers les futures lignes du métro automatique Grand Paris Express et le développement et la modernisation des réseaux existants ;
- un grand projet pour l'attractivité du territoire, son développement économique et l'amélioration de la vie quotidienne de ses habitants, à travers l'organisation de projets marquants (comme l'Exposition universelle et les Jeux Olympiques), l'aménagement urbain du territoire et la production de logements.

Cette dernière dimension a été remise au cœur du Grand Paris par le Premier ministre lors de comités interministériels sur le Grand Paris, les 13 octobre 2014 et 14 avril 2015.

D'autre part, soucieux de la modernisation de l'action publique et d'une efficacité accrue de son intervention, l'Etat a engagé une stratégie de rationalisation de ses outils qui soit utile au projet du Grand Paris.

Il a d'abord étendu les missions de la Société du Grand Paris (SGP), maître d'ouvrage du futur métro automatique Grand Paris Express, et l'a placée sous l'autorité organisatrice du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), pour assurer la cohérence et l'articulation opérationnelles et financières nécessaires entre la réalisation du nouveau réseau et la modernisation et le développement des réseaux existants¹.

Il a ensuite décidé le rapprochement des établissements publics fonciers en Ile-de-France en fusionnant trois établissements jusqu'ici territorialisés (EPF Hauts-de-Seine, EPF Val d'Oise, EPF Yvelines) avec le plus généraliste d'entre eux (EPF Ile-de-France), pour développer des stratégies foncières répondant aux nouveaux enjeux urbains aux échelles métropolitaine et régionale, accroître les capacités de portage foncier utiles au

¹ Discours du Premier ministre sur « le Nouveau Grand Paris » du 6 mars 2013 et ordonnance n° 2014-690 du 26 juin 2014 relative à la participation de la Société du Grand Paris à certains projets du réseau des transports en Ile-de-France.

déploiement des projets d'aménagement des territoires et simplifier et mieux coordonner l'action de l'Etat et des collectivités locales dans la maîtrise foncière².

Il a enfin initié une réflexion sur ses opérateurs d'aménagement et sur leur capacité à porter des opérations d'envergure et complexes. Cette réflexion, qui s'inscrit dans la continuité de celle menée par la Cour des comptes dans son rapport de février 2015 sur les opérateurs locaux d'aménagement en Ile-de-France qui souligne la nécessité de les regrouper pour une plus grande professionnalisation³, se décline notamment en deux volets :

- la préfiguration de Grand Paris Aménagement, issu de la transformation de l'AFTRP et de son rapprochement avec les deux EPA Plaine de France et ORSA, objet du présent rapport, ainsi que l'intégration dans cette réflexion de la valorisation du potentiel du Grand Roissy en partenariat avec les collectivités concernées et les acteurs économiques de ce territoire⁴;
- une mission de réflexion, confiée au préfet de Paris, préfet de la Région Ile-de-France, sur la pertinence de la mission et du modèle économique de l'EPA Défense-Seine-Arche (EPADESA), pour redynamiser l'ambition de La Défense comme plus grand pôle tertiaire d'Europe⁵.

1.1 Une intervention légitime pour des enjeux d'intérêt national

1.1.1 Favoriser le développement et le rééquilibrage territorial de la région capitale

Au travers de l'action de ses services déconcentrés et notamment de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), de la contribution à l'élaboration du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), du pilotage des contrats de développement territorial (CDT), de la négociation et du financement du contrat de plan Etat Région, l'Etat assure un rôle stratégique en Ile-de-France. Il intervient également, à travers ses outils et aux côtés des collectivités, pour contribuer directement au développement de projets majeurs, nécessaires au développement et à l'attractivité de l'Ile-de-France dans un souci de rééquilibrage territorial interne à cette région.

L'Etat est ainsi actionnaire d'Aéroports de Paris (ADP), société anonyme gestionnaire et développeur des aéroports de Roissy Charles de Gaulle, d'Orly et du Bourget, et de la SEMMARIS, société d'économie mixte en charge de la gestion et du développement du marché d'intérêt national (MIN) de Rungis.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) et rapport de préfiguration par M. Gilles BOUVELOT, directeur général de l'EPFIF, du 31 mars 2014.

³ Cour des Comptes – Rapport public annuel 2015 – Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Ile-de-France : un avenir à conforter.

⁴ Comité interministériel du 14 avril 2015, dossier de presse « Réussir ensemble le Grand Paris », mesure n°17.

⁵ Comité interministériel du 14 avril 2015, dossier de presse précité, mesure n°16.

Il est également à l'initiative et aménageur en propre, aux côtés des collectivités, de trois projets majeurs pour le dynamisme économique et le rayonnement la région capitale à l'échelle internationale :

- le quartier d'affaires de la Défense, initié par l'Etat à la fin des années 1950, est devenu le premier pôle d'affaires européen avec près de 150 000 emplois et 3,2 millions de m² de bureaux. Son poids économique est largement soutenu par son internationalisation (22% d'entreprises étrangères)⁶. Il est aménagé par un établissement public dédié, l'EPADESA (établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche) ;
- le quartier du Val d'Europe, développé à partir et autour de Disneyland Paris, première destination touristique européenne payante, a été lancé à la fin des années 1980, en coproduction avec la Walt Disney Company. Il accueille aujourd'hui environ 30 000 habitants et plus de 22 000 emplois⁷. Son aménagement est supervisé par un établissement public dédié, l'EPA France dont les moyens sont partagés avec l'EPA Marne ;
- Le campus international de Saclay, initié plus récemment, à la fin des années 2000, devrait accueillir 20% de la recherche française autour d'acteurs scientifiques historiques (université Paris-Sud, Ecole polytechnique, CEA, Supélec...) à horizon 2020. Il accueillera à terme 1,7 million de m² partagés entre l'enseignement supérieur et la recherche, le développement économique et les logements, services et équipements. Il est aménagé par l'EPPS (établissement public Paris Saclay), amené à devenir l'EPAPS (établissement public d'aménagement Paris Saclay)⁸.

L'Etat examine en outre aujourd'hui la mise en place d'une opération d'intérêt national sur tout ou partie du corridor aéroportuaire entre le Bourget et Roissy Charles de Gaulle, première porte d'entrée de l'Europe continentale. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU), à la demande de la Région et en partenariat avec l'EPA Plaine de France, travaille à la construction d'un projet partagé d'aménagement économique territorialisé à horizon 2030 pour ce territoire qui joue un rôle clef dans la région capitale. Cette démarche associe l'Etat, les collectivités locales, ADP, la chambre de commerce et d'industrie et ses antennes locales, les associations d'entreprises, des acteurs institutionnels (SGP, Caisse des dépôts, STIF - syndicat des transports d'Ile-de-France, AFTRP) et des acteurs économiques intervenant sur le territoire (Fedex, VIPARIS, Immochan...).

1.1.2 Répondre au défi de la crise du logement

➤ Une production insuffisante de logements

L'article 1^{er} de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a défini un objectif de production de 70 000 logements par an pour répondre aux besoins actuels de logement des ménages, anticiper les demandes futures et rattraper le déficit accumulé ces vingt dernières années. Aujourd'hui plutôt consensuel et repris dans le Schéma directeur de la

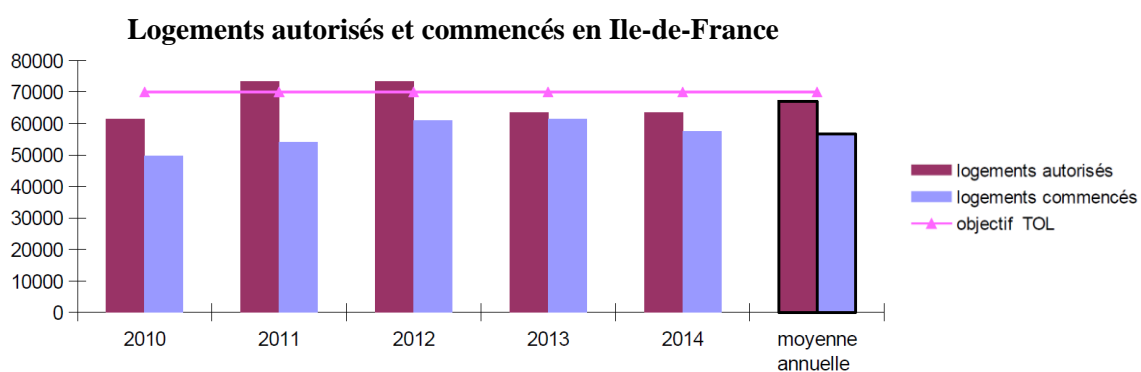
⁶ Données INSEE, données 2012.

⁷ Données INSEE 2011 sur le périmètre du SAN du Val d'Europe.

⁸ Article 25 de la loi MAPTAM précitée.

région Ile-de-France (SDRIF) approuvé le 27 décembre 2013 qui fixe un objectif de construction de 1 200 000 logements à horizon 2030, ce chiffre tient compte de l'évolution démographique des flux et des emplois en Ile-de-France, mais également des besoins pour préserver et accroître l'attractivité des territoires.

Or, le rythme de construction annuel en Île-de-France s'établit à seulement 40 000 logements ces vingt dernières années⁹, et autour de 50 000 sur la dernière période selon le nouveau mode de calcul¹⁰, ce qui représente une performance non négligeable dans un contexte économique défavorable mais demeure bien en-dessous du rythme nécessaire pour répondre aux besoins. Ce chiffre correspond à une production de 3 logements neufs pour 100 habitants par an.



Source : sit@del2, estimation à date réelle, extraction du 12/06/2015, DRIEA

La pénurie de logement en Ile-de-France pèse sur les conditions de vie de millions de franciliens. Les classes modestes et moyennes ne sont pas épargnées par cette crise qui les fragilise. Selon les études disponibles sur le sujet, 8% des ménages franciliens sont mal logés, soit plus d'un million de personnes¹¹. Pour de nombreux ménages, les perspectives de mobilité et d'amélioration de la situation résidentielle sont réduites, voire nulles. Avec les prix élevés du logement et la démographie francilienne dynamique, plus de 560 000 ménages franciliens vivent dans un logement suroccupé (17,7 % des résidences sont en situation de suroccupation¹²). Les parcours résidentiels des franciliens ont tendance à se bloquer, par manque de logements accessibles. Les demandes d'accès au logement social sont très supérieures à l'offre (561 000 demandes non pourvues étaient recensées en mai 2014 dans le système national d'enregistrement), faute notamment de mobilité des plus aisés vers l'accession ou le locatif intermédiaire (le taux de rotation dans le parc social francilien est de 6,4% contre 10% au plan national¹³).

Sans intervention volontariste, les possibilités d'accession à la propriété risquent, pour les plus modestes, de continuer à se réduire aux territoires les plus éloignés du centre de l'agglomération, concourant à l'étalement urbain, à des difficultés d'emploi et à la dégradation des conditions de transport.

⁹ Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU)

¹⁰ Source : Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement en Ile-de-France (DRIEA). En tenant compte du nouveau mode de calcul établi en 2015 par l'INSEE.

¹¹ Source : INSEE, Faits et Chiffres n°305 de juin 2013.

¹² Source : INSEE, Faits et Chiffres n°305 de juin 2013.

¹³ Source : AORIF.

➤ *Des freins à la production de logements demandant l'intervention de l'Etat*

Les freins à la production constatés ailleurs sur le territoire national sont accentués dans les zones denses et tendues, et particulièrement en région parisienne :

- les normes, les procédures, les recours et les délais sont un frein majeur à la production de logement. Les modes de faire, les complexités administratives, la multiplication des normes ainsi que les recours contentieux, plus nombreux en zone urbaine et parfois malveillants, pèsent sur les coûts et allongent les délais de sortie des opérations, au point de compromettre parfois leur engagement ;
- le coût du foncier, dû à sa relative rareté et surtout au prix élevé de sa transformation, représente en moyenne en Ile-de-France de l'ordre de 30 % du prix d'une opération d'aménagement, de 40 % en zone dense et jusqu'à 50 % dans Paris. Ces niveaux de prix handicapent les opérations d'aménagement, qui doivent avoir un prix de sortie du logement compatible avec la solvabilité des ménages. Du fait de cette cherté du foncier, la question de sa valorisation, donc de la densité, devient centrale. De nombreuses opérations d'aménagement franciliennes peu denses ou à faible intensité de surfaces constructibles n'optimisent pas l'utilisation du foncier. Il est pourtant possible de construire plus dense, tout en favorisant un cadre de vie agréable ;
- les coûts de construction élevés pèsent également sur le prix de sortie des logements. Plus le projet est réduit en taille, moins les processus sont standardisés, industrialisés et numérisés, et plus le coût relatif de construction est élevé. Malgré les efforts des professionnels, ces coûts restent aujourd'hui parmi les plus élevés d'Europe ;
- enfin, les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour financer les équipements publics accompagnant les opérations d'aménagement (écoles, gymnases, crèches, etc.), dans un contexte de contrainte sur les ressources budgétaires, tendent à s'ajouter à l'ensemble de ces freins à la construction.

Plus généralement, une des principales réticences des collectivités territoriales à l'engagement dans une politique active de construction de logements réside dans une équation qui peut être résumée simplement : la construction de logements est souvent perçue comme un risque à la fois budgétaire (en termes de dépenses induites en services urbains) et politique (en termes d'acceptabilité par les habitants et d'évolution de la sociologie électorale) tandis que l'immobilier tertiaire est perçu comme une chance économique (en termes de retombées fiscales et d'emplois) sans présenter les mêmes risques sur le plan politique.

Ces facteurs conduisent à la structure de production suivante : en Ile-de-France, plus des trois quarts des logements sont réalisés en production diffuse, c'est-à-dire à l'îlot ou à la parcelle, quand moins d'un quart de la production relève des grandes opérations publiques d'aménagement, plus génératrices de volume. Il y a quelques années, la répartition entre ces deux types de production était pourtant moins inégale : directement ou indirectement, l'Etat, via ses opérateurs, produisait à lui seul une dizaine de milliers de logements neufs par an, qui venaient s'ajouter aux opérations menées par les collectivités locales¹⁴.

¹⁴ Source : notes ORF sur la production en ZAC et données DRIEA.

➤ **Une responsabilité et des compétences maintenues de l'Etat au titre de la politique du logement**

Si les compétences en matière d'urbanisme et les politiques de l'habitat ont été décentralisées, l'Etat conserve un rôle et des prérogatives majeurs dans le domaine du logement : il fixe les objectifs nationaux de production de logements et se veut garant de leur atteinte, il est responsable de l'application du droit au logement (DALO) et il consacre environ 35 milliards d'euros par an à la politique du logement (soit environ 75% des 46 Md€ de l'ensemble des concours publics concernés).

L'Etat y demeure également très attentif en ce que la construction de logement, notamment parce qu'elle reste une activité de main d'œuvre, est particulièrement créatrice d'emplois : chaque logement neuf construit génère 1,87 emploi durable et le plus souvent non délocalisable¹⁵.

En Ile-de-France, l'Etat s'implique également dans l'investissement pour la construction du réseau de transports du Grand Paris Express et dans le cofinancement du plan de mobilisation des transports de la région Ile-de-France, en y consacrant au total plus de 35 milliards d'euros sur 15 ans. Or ces investissements ne trouveront toute leur cohérence que s'ils vont de pair avec l'émergence d'une offre de logements abordables, à proximité du réseau. Le Président de la République l'a rappelé avec force le 12 juin 2015 : « *Le Grand Paris est un projet de développement qui ne s'arrête pas aux transports collectifs. J'aborde là un sujet délicat : le plan de mobilisation pour le logement. Parce que s'il y a des transports et qu'il n'y a pas de logements là où on a implanté les gares, alors je vous le dis tout net, nous aurons raté l'objectif et les générations suivantes viendront nous en faire le reproche. Je pense que le pacte que vous [les élus] avez noué entre vous, au-delà des sensibilités, c'était bien qu'il y ait plus de transports pour plus de logements et qu'il puisse y avoir une meilleure répartition de la population sur l'ensemble du territoire* »¹⁶. Certaines études¹⁷ montrent que plus de 150 000 logements pourraient sortir de terre autour du tracé du futur métro. C'est la raison pour laquelle l'Etat souhaite lier transports et logement dans l'aménagement du territoire francilien et veiller à l'équilibre et au partage du développement en Ile-de-France. Il est par suite en droit d'attendre des territoires la contrepartie, en production de logement, de son investissement sur les réseaux de transports.

Le plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France, notamment adossé aux réseaux de transports, annoncé par le Premier ministre le 13 octobre 2014 pour organiser l'implication de l'Etat aux côtés des collectivités a cette ambition : augmenter, accélérer et faciliter la production de logement en Ile-de-France.

¹⁵ Source : données MLETR et FFB reprises dans le communiqué de presse du Premier ministre du 13 octobre 2014, lors du comité interministériel pour le Grand Paris.

¹⁶ François HOLLANDE, discours inaugural de l'exposition « Les passagers du Grand Paris Express » au Musée d'art moderne du Val de Marne (MACVAL), Vitry-sur-Seine, 12 juin 2015

¹⁷ Voir notamment l'étude de Philippe Panerai, réalisée à l'occasion du concours d'architectes sur le Grand Paris organisé en 2008.

➤ *Un Etat partenaire des collectivités*

L'évolution institutionnelle de l'Île-de-France est engagée : le confortement de la Région, les hésitations sur le devenir des départements (de petite couronne au moins), l'émergence de la future Métropole du Grand Paris, la constitution des Territoires la composant, l'achèvement de la carte intercommunale en grande couronne, l'amélioration du régime des « communes nouvelles » issues de regroupements, en sont autant de signes patents.

Pour autant, nul ne peut contester que le paysage institutionnel francilien soit encore incertain et que les évolutions à l'œuvre vont demander du temps. Pour les seuls mois à venir, en dépit de l'action volontaire de l'Etat comme des élus, par exemple au sein de la Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, la définition des compétences métropolitaines puis de l'intérêt communautaire, la structuration des organisations, la constitution politique des gouvernances aux échelles métropolitaine et intercommunales vont encore focaliser l'attention et l'énergie de beaucoup. Aussi bien, à tout le moins dans une période encore transitoire, l'Etat se trouve-t-il légitime à accompagner les collectivités pour les aider à surmonter les difficultés de production rencontrées et contribuer à relancer la production là où le besoin s'en fait le plus vivement ressentir en intégrant les enjeux du rééquilibrage territorial :

- d'une part, entre la petite et la grande couronne de Paris,
- d'autre part, entre les territoires historiquement mieux dotés en emplois (Paris et les Hauts de Seine, qui concentrent 49% des emplois pour 32 % de la population¹⁸) et le reste de l'Île-de-France, en particulier les anciens territoires servants de Paris (Seine-Saint-Denis, Val de Marne) qui demandent réparation.

Ce faisant, si l'Etat entend assumer sa responsabilité d'intérêt général, il n'a pas pour vocation ni pour projet de recentraliser des compétences. Son implication dans la mobilisation conjointe de tous les acteurs est nécessaire ; il peut mobiliser lui-même ses outils, ses procédures et ses moyens au service des territoires et de leurs développements ; mais le rôle des collectivités reste aujourd'hui central et incontestable.

L'Etat vise donc à un rôle d'accompagnateur, dont l'action consiste à relancer et faciliter la production de logements en simplifiant les procédures, en débloquent les situations complexes, en favorisant les opérations d'ampleur. Ce faisant, l'Etat ne se substitue pas aux collectivités locales, responsables des politiques locales de l'habitat et détentrices des compétences en urbanisme, mais entend se mettre davantage à la disposition des territoires et des projets, dans des partenariats négociés, pour augmenter la production.

¹⁸ Données INSEE au 31/12/12 pour les emplois et au 31/12/13 pour la population.

1.2 Une exigence de cohérence entre les opérateurs de l'Etat en Ile-de-France

➤ *Les opérateurs publics d'aménagement*

L'Etat dispose aujourd'hui de dix structures dotées de compétence d'aménagement en Ile-de-France : l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), l'Etablissement public de Paris-Saclay (EPPS), sept établissements publics d'aménagement (EPA) et, dans une mesure différente, puisque son activité d'aménageur est secondaire par rapport à son objet principal, la Société du Grand Paris (SGP).

Les établissements dédiés à l'aménagement présentent des profils variés¹⁹ :

- Un établissement historique intervenant à l'échelle régionale, qui a servi d'opérateur foncier aux EPA des villes nouvelles, avant de devenir lui-même aménageur, et d'incubateur aux EPA récents : l'AFTRP. Créée en 1962, l'AFTRP exerce aujourd'hui trois métiers :
 - celui, historique, d'opérateur foncier, pour le compte de l'Etat et de l'agence des espaces verts notamment,
 - celui d'aménageur, en compte propre ou pour le compte de collectivités par le biais de traités de concession d'aménagement (TCA), sur des opérations aux profils très différenciés (rénovation urbaine, parcs d'activités économiques, développement urbain),
 - celui d'opérateur sur les copropriétés dégradées, qui va être renforcée avec la mise en place des opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN).

L'AFTRP compte aujourd'hui environ 150 salariés et intervient sur l'ensemble de l'Ile-de-France. Outre son rôle de portage du foncier des Villes nouvelles, elle présente la particularité d'avoir été le bras armé de l'Etat chaque fois qu'il a souhaité intervenir dans le domaine de l'aménagement : soutien à la création des EPA et de l'EPPS (recrutements, lancement parfois des premières opérations, avances de trésorerie, soutien technique), à l'achèvement des Villes nouvelles (reprise de l'EPEVRY en 2001, reprise de certaines opérations de l'EPASQY en 2002) ou interventions stratégiques (sur les communes de Clichy-sous-Bois, de Montfermeil ou de Grigny par exemple).

- Trois établissements dédiés à des projets à rayonnement international :
 - Créé le 5 novembre 2010 à partir de la fusion de l'EPAD, créé en 1958, et de l'EPASA, créé en 1999, l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) conduit les études et la mise en œuvre de l'aménagement du quartier de la Défense, premier quartier d'affaires européen. Le périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) couvre 564 hectares, situés

¹⁹ Cette classification s'appuie sur le travail effectué par le CGEDD dans son rapport d'octobre 2014 « la stratégie d'intervention de l'Etat dans l'aménagement francilien ».

sur 4 communes : Courbevoie, la Garenne-Colombes, Nanterre et Puteaux. Il compte aujourd'hui environ 125 personnes.

- L'Établissement public Paris Saclay est un établissement public industriel et commercial sui generis, créé par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Il est chargé de conduire toute action susceptible de favoriser les activités d'enseignement, de recherche et d'innovation et leur valorisation industrielle, et de réaliser des opérations d'aménagement du pôle scientifique et technologique. Son périmètre d'action s'étend sur 27 communes, situées sur deux départements, les Yvelines et l'Essonne. Les sites stratégiques du projet sont classés en Opération d'intérêt national. Il compte aujourd'hui environ 70 personnes. La loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles) du 2 janvier 2014 a acté sa transformation en établissement public d'aménagement : l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay (EPAPS).
 - L'EPAFRANCE a été créé par décret du 24 mars 1987, dans le cadre du projet d'implantation de la société Euro Disney qui donna lieu à la signature d'une convention entre l'Etat, la région Ile-de-France, le département de Seine-et-Marne, la RATP et la Walt Disney Company. Un 4ème secteur, le Val d'Europe, autour des parcs de loisirs d'Euro Disney, s'ajoutait ainsi aux trois premiers qui avaient fondé Marne-la-Vallée : la Porte de Paris, le Val Maubuée et le Val de Bussy. Créé pour les aménager, l'Etablissement Public d'Aménagement de Marne-la-Vallée, EPAMARNE, avait été créé par décret du 17 août 1972. Le périmètre d'intervention des deux EPA aujourd'hui réunis recouvre 27 communes. Si chaque établissement dispose de son propre conseil d'administration et de son président, le directeur général et les équipes, soit environ 120 salariés, sont communs aux deux structures.
- Cinq établissements publics d'aménagement territorialisés, à rayonnement régional :
- Deux établissements publics d'aménagement de Villes nouvelles créés au début des années 1970, l'Etablissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (EPAMARNE), cité supra, et l'Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Sénart (EPA Sénart) qui, créé en 1973, a pour mission l'aménagement et le développement de la Ville nouvelle. Le périmètre d'intervention de ce dernier recouvre 12 communes situées en Seine et Marne et en Essonne. Il compte aujourd'hui environ 56 salariés.
 - Trois EPA récents, créés ou étendus dans les années 2000 :
 - Créé par décret en 1996 et étendu en 2007, l'Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA) est chargé d'opérations de développement et de renouvellement urbains et économiques. Il assure la direction de projet et le point de contact de l'opération d'intérêt national Seine Aval. Son périmètre s'étend sur 51 communes le long de la Seine de Poissy à Mantes. Il comprend aujourd'hui environ 55 salariés.
 - Créé en 2002 par l'Etat, l'Etablissement public d'aménagement Plaine de France (EPA Plaine de France) a pour mission de favoriser l'aménagement et le développement économique et social de la Plaine

de France. Son périmètre couvre 40 communes, situées sur 2 départements, la Seine-Saint-Denis et le Val d’Oise. Un projet d’extension à 17 communes situées en Seine-et-Marne a été décidé en 2013, le décret modifiant les statuts de l’EPA est en attente. L’établissement compte aujourd’hui environ 50 salariés.

- Créé en 2007, l’établissement public d’aménagement Orly Rungis - Seine Amont (EPA-ORSA) intervient sur un territoire constitué de 12 communes situées dans le département du Val-de-Marne. Ses effectifs s’élèvent à environ 40 salariés.

Ces trois derniers établissements présentent la particularité d’avoir été financés sur la période 2007-2013, pour la part de leur activité relevant de l’élaboration de stratégies territoriales et non de l’aménagement opérationnel, par des contributions de leurs membres : Etat, Région Ile-de-France, départements, communes et EPCI concernés. La poursuite de ces subventions sur la période correspondant au contrat de plan Etat-région 2015-2020 est en discussion et conditionne une partie de leur modèle économique.

De fait, les neuf établissements connaissent des situations financières diverses, reflet du degré de maturité de leurs opérations, de l’attractivité de leur territoire et de leur modèle économique.

Données 2013 En M€	AFTRP	EPADESA	EPAMARNE	EPAFRANCE	EPPS	EPASENART	EPAMSA	EPA Plaine de France	EPA ORSA
Résultat net	7,7 M€	-17,9 M€	3,8 M€	1,8 M€	-8,0 M€	2,1 M€	-2,4 M€	-1,0 M€	-2,5 M€
Report à nouveau	6,4 M€	-291,1 M€	-29,9 M€	14,8 M€	2,5 M€	3,3 M€	2,9 M€	1,3 M€	-5,4 M€
Réserves	94,5 M€	18,8 M€	55,6 M€	23,3 M€	0,0 M€	0,0 M€	1,7 M€	0,0 M€	0,0 M€
Capitaux propres hors dotations	108,6 M€	-290,2 M€	29,5 M€	39,9 M€	-5,5 M€	5,5 M€	2,2 M€	0,3 M€	-7,9 M€
Stocks	169,2 M€	194,6 M€	56,6 M€	70,0 M€	53,1 M€	95,9 M€	61,9 M€	73,0 M€	16,9 M€
Chiffre d'affaires	66,5 M€	43,6 M€	34,0 M€	13,7 M€	0,3 M€	25,6 M€	0,6 M€	10,8 M€	0,3 M€

EPA Plaine de France : sous réserve du stockage d’une partie des dépenses de fonctionnement, estimée à 4 M€ environ, qui a pour effet d’améliorer le résultat et le report à nouveau d’un montant équivalent et d’augmenter corrélativement les stocks.

Source : DHUP.

Quatre éléments de contexte viennent réinterroger ce panorama :

- l’évolution du paysage institutionnel francilien évoqué *supra*, qui suggère à l’Etat de suivre en miroir cette évolution du point de vue de ses outils afin de les adapter aux nouveaux périmètres notamment issus du Schéma régional de coopération intercommunale (SRCI), tout en veillant aux cohérences de ces périmètres en terme d’aménagement urbain ;
- les dates d’échéances d’EPA, parfois créés pour des périodes déterminées à l’avance : le décret de création de l’EPA Plaine de France prévoit ainsi la dissolution de cet établissement à l’issue d’une durée de 15 ans, soit en 2017 ;
- le plan de mobilisation pour l’aménagement et le logement décidé par le Gouvernement, qui suppose de garantir un outillage cohérent, orienté vers la production, la complexité croissante des opérations d’aménagement, soulignée par la Cour des comptes dans son rapport de février 2015 sur les opérateurs publics locaux d’aménagement en Ile-de-France, justifiant le regroupement d’opérateurs ;

- la modernisation de l'action publique, dans un contexte de redressement des finances publiques nationales et locales et de contrainte accrue sur les moyens de l'Etat et des collectivités territoriales, qui nécessite des réformes structurelles tendant notamment à l'atteinte de tailles critiques générant des économies d'échelle, par exemple dans la continuité de la décision du Gouvernement adopté par le législateur de fusionner les établissements publics fonciers d'Ile-de-France au sein de l'Etablissement public foncier d'Ile-de France (EPFIF).

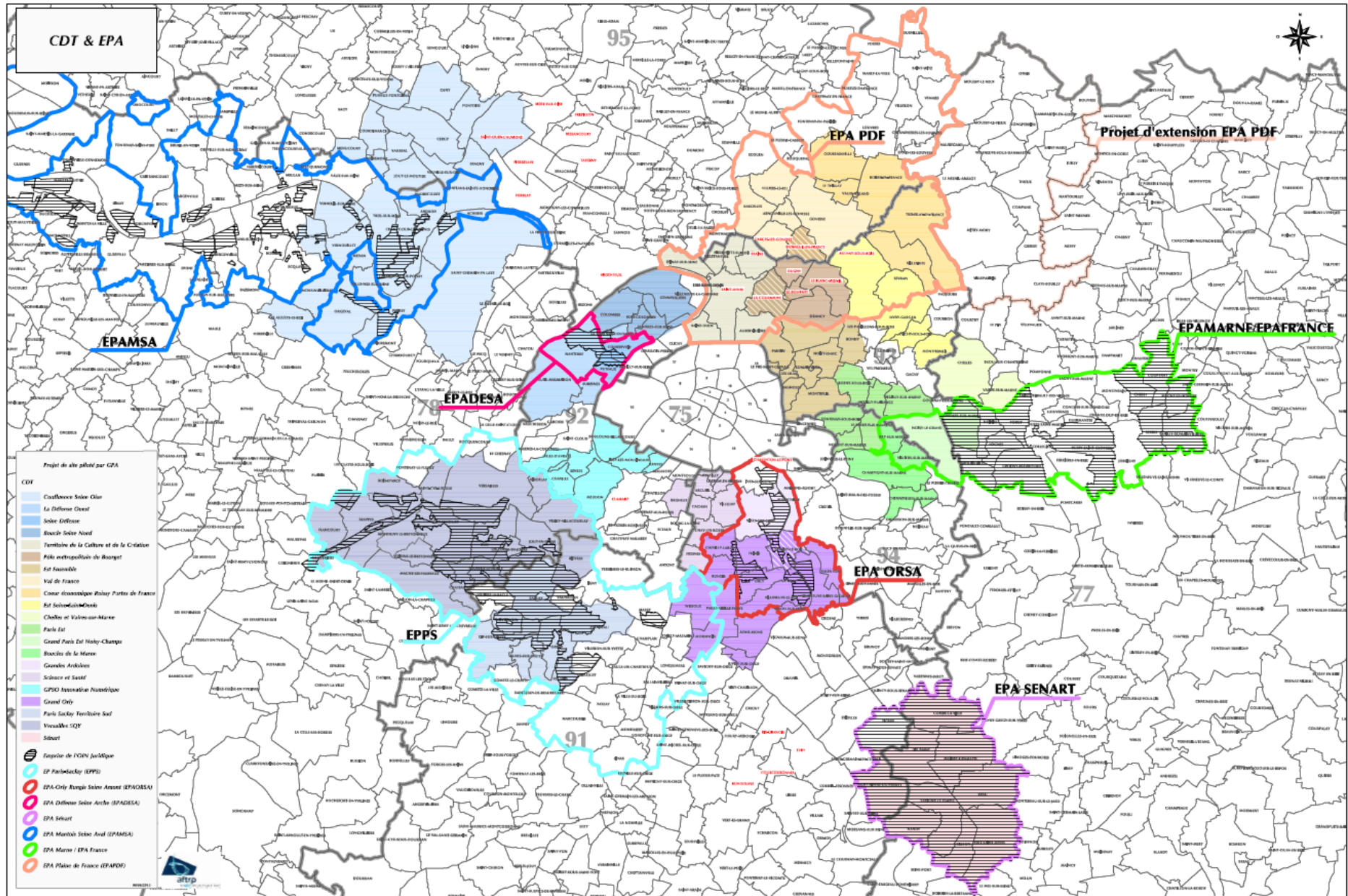
L'Etat cherche ainsi à renforcer l'efficacité de l'action publique et à répondre aux nouveaux enjeux de l'aménagement.

Il s'agit d'une démarche récurrente : un EPA est une structure temporaire liée à la durée des opérations d'aménagement menées (fussent-elles d'intérêt national), qui a vocation à se transformer pour atteindre ses objectifs et à s'éteindre une fois sa mission accomplie²⁰. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que l'Etat réforme ses outils en Ile-de-France. Trois établissements publics d'aménagement dont la mission s'était achevée ont été dissous au début des années 2000 : l'EPA de Cergy et l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines, dont les opérations ont été reprises par les collectivités concernées, et l'EPA d'Evry, repris par l'AFTRP. En 2010, l'Etat a dissous l'Etablissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD) et l'Etablissement public d'aménagement de Seine-Arche (EPASA) pour créer un EPA unique : l'EPADESA.

Le présent rapport s'attache à proposer une évolution du paysage institutionnel de l'AFTRP, de l'EPA-ORSA et de l'EPA Plaine de France, conformément à la lettre de mission remise à son rapporteur. Le schéma qu'il propose se veut souple et évolutif.

²⁰ Ceci a été rappelé par un communiqué de presse du Préfet de Paris, Préfet de la Région Ile de France, le 26 avril 2015

Ile de France : périmètres des EPA, des CDT et des OIN



➤ *Les autres opérateurs publics et parapublics*

Parce qu'elles sont souvent caractérisées par leur étendue et leur complexité, les opérations d'aménagement impliquant l'Etat sont l'occasion de l'intervention d'un nombre important d'opérateurs publics et parapublics de celui-ci, dont l'action impacte directement ou indirectement les projets :

- l'EPPFIF intervient sur le portage foncier amont et est de plus en plus sollicité sur le portage en phase opérationnelle ;
- la SGP, au titre de la mise en œuvre du réseau du Grand Paris Express, est amenée à acquérir du foncier pour ses gares et ses centres de maintenance ainsi qu'à se positionner sur l'aménagement des gares et des quartiers de gare en lien avec les enjeux d'intermodalité ;
- des propriétaires publics comme RFF-SNCF, EDF ou l'AP-HP disposent de fonciers importants, qui ont vocation pour certains à intégrer des opérations d'aménagement, ce qui suppose en amont de travailler à la préservation, à la reconstitution ou à la mutation de l'outil industriel et/ou immobilier de ces opérateurs et de négocier les conditions de valorisation financière des emprises foncières, lesquelles constituent une recette pour les opérateurs publics mais une dépense pour l'aménageur ;
- ADP est le référent légitime des trois sites aéroportuaires qu'il gère et développe, au nord et au sud de la métropole ; de même que Port de Paris et ses quatre agences territoriales sur toutes les questions de développement économique liées au transport fluvial ; ou, sur le territoire du Grand Orly, la SEMMARIS, en charge de la gestion et du développement du marché d'intérêt national de Rungis ;
- l'ANRU enfin finance et assure la coordination des projets de rénovation urbaine, pendant indispensable des projets de développement urbain.

Sont également impliqués des acteurs régionaux publics comme le STIF, qui intervient comme maître d'ouvrage et financeur des projets d'infrastructures de transport en commun, et se trouve donc concerné par tout projet d'aménagement d'ampleur du fait de l'impact induit sur les déplacements, ou privés comme VIPARIS, filiale de la CCI Ile-de-France et gestionnaire des dix principaux centres de congrès et lieux d'exposition d'Ile-de-France.

L'objectif d'accélération de la construction de logements pose la question, centrale, de l'amélioration de la coordination de ces acteurs au sein des opérations d'aménagement et avec les opérateurs d'aménagement.

2 Grand Paris Aménagement, opérateur global de référence

Dans leur lettre de mission du 23 janvier 2015, le Ministre des Finances et des Comptes publics et la Ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité ont explicité la décision du Gouvernement de transformer l'AFTRP, opérateur historique de l'Etat en Ile-de-France, en Grand Paris Aménagement, nouvel opérateur d'aménagement, et de lui confier la coordination et le pilotage d'une nouvelle opération d'intérêt national, multisites. Cette démarche fait suite à la décision annoncée par le Premier ministre le 9 juillet 2014 devant le Conseil des ministres²¹ puis confirmée le 13 octobre 2014 devant le Comité interministériel sur le Grand Paris²². Ce faisant, la volonté du Gouvernement est de créer un outil d'aménagement adapté aux enjeux de l'Ile-de-France et capable de porter des projets d'ampleur qui peinent aujourd'hui à voir le jour en raison tant de l'émiettement des acteurs que du coût élevé des opérations d'aménagement en secteur déjà urbanisé.

Il revient au présent rapport de préciser les missions du futur Grand Paris Aménagement au regard des enjeux et des attentes de l'Etat et issues des métiers actuels de l'AFTRP, structure à partir de laquelle va se construire Grand Paris Aménagement, et des EPA.

Ces métiers peuvent être regroupés en quatre activités principales :

- l'ingénierie foncière ;
- le traitement de l'habitat dégradé ;
- l'aménagement opérationnel ;
- le développement territorial.

Chacun de ces métiers a été analysé et fait l'objet d'une proposition de positionnement dans le cadre du futur Grand Paris Aménagement.

2.1 Un métier historique : l'ingénierie foncière

Le métier d'opérateur foncier constitue un métier historique de l'AFTRP, intimement lié à l'histoire des villes nouvelles. En effet, l'AFTRP a été créée en 1962 pour mettre en place une politique de maîtrise foncière en vue de l'aménagement des villes nouvelles. Elle est historiquement l'opérateur foncier de l'Etat en Ile-de-France. L'agence s'est ensuite déployée dans le champ de l'aménagement urbain hors des villes nouvelles, d'abord en initiative propre pour le compte de l'Etat, puis à compter de la décentralisation en 1982 et de la mise en concurrence obligatoire des aménageurs à compter de 2005, dans le champ concurrentiel.

²¹ Communiqué du Conseil des ministres du 9 juillet 2014 (communication du Premier ministre relative au Grand Paris).

²² Allocution du Premier ministre le 13 octobre 2014 à Créteil (Val-de-Marne) et dossier de presse du Comité Interministériel sur le Grand Paris du 13 octobre 2014.

Dans le domaine de l'ingénierie foncière, l'Agence intervient à la fois pour le compte de l'Etat, de clients tiers (Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France, établissements publics d'aménagement, Agence des Espaces Verts) et dans le cadre des opérations menées par elle-même, en propre ou en concession.



Source : AFTRP.

2.1.1 Gestionnaire et opérateur foncier de l'Etat

Les missions dévolues par l'Etat à l'AFTRP sont actuellement les suivantes :

- L'AFTRP est mandataire de l'Etat (Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité) et gère, pour le compte de celui-ci, des réserves foncières acquises pour la réalisation des villes nouvelles. Au-delà de l'entretien courant, elle réalise des procédures et des travaux visant à garantir l'intégrité des biens. Elle assure parallèlement une mission de commercialisation du patrimoine géré au profit des EPA de villes nouvelles ou de tout autre acquéreur, après avis des services déconcentrés de l'Etat (DDT ou UT compétentes).
- Depuis 2009, l'Etat a également décidé de transférer la gestion et la commercialisation d'emprises foncières acquises pour la réalisation de projets routiers, abandonnés ou différés. Il s'agit d'emprises hétéroclites, qui peuvent être bâties ou non, occupées ou pas, le cas échéant licitement ou illicitement. Des études ou réflexions sont toujours actives au sujet de certaines de ces emprises parfois significatives.
- L'AFTRP intervient également pour l'Etat (Ministère de l'Agriculture et Ministère de l'Education nationale et de la Recherche) aux fins de conduire des négociations, réaliser des acquisitions et mettre en état les sols d'emprises foncières destinées à accueillir des grands projets publics.
- L'AFTRP est enfin amenée à utiliser ses compétences propres d'aménageur (programmation, expertises de bilan promoteur et aménageur, étude pollution...) en vue de permettre la valorisation et *in fine* la cession du patrimoine de l'Etat, qui constitue le but recherché. Elle négocie alors après avoir partagé l'analyse du bilan aménageur avec France Domaine.

Pour la mise en œuvre de la commercialisation, l'AFTRP peut, s'agissant du foncier acquis pour de l'aménagement, recourir à une procédure spécifique lui permettant de céder de gré à gré le patrimoine de l'Etat permettant ainsi une cession accélérée, sur la base de l'avis des services de France Domaine²³.

2.1.2 Opérateur foncier au service de l'aménagement

➤ La maîtrise foncière en aménagement : la responsabilité de l'aménageur

La distinction et l'articulation des fonctions d'opérateur foncier (revenant par exemple aux établissements publics fonciers) avec celles d'aménageur opérationnel (revenant par exemple aux établissements publics d'aménagement) sont parfois complexes. Or, si l'une et l'autre conduisent à des acquisitions foncières, la nature de leurs interventions, et partant, des compétences qu'elles mobilisent, peuvent différer sensiblement :

- La fonction d'opérateur foncier amont, réalisée en l'absence d'aménageur désigné, alors que le périmètre, le projet et le programme urbains et leurs équilibres financiers ne sont pas encore connus a une double vocation : d'une part, maîtriser les valeurs foncières en évitant les risques de spéculation et, d'autre part, accélérer la sortie des futures opérations en négociant les acquisitions foncières le plus possible à l'amiable et dans les meilleures conditions avant leur mise en œuvre tout en participant au montage des projets.

C'est le cœur de métier des établissements publics fonciers, qui ont vocation à participer ainsi à l'émergence d'opérations d'aménagement et donc à la construction de logements. Cette fonction majeure, souvent trop résumée à un rôle de portage foncier, recouvre une gamme variée d'activités des EPF : veille prospective amont (études préalables, acquisitions d'opportunité), veille foncière sur les territoires disposant d'une stratégie urbaine et foncière définie (études, acquisitions amiables et par préemption), maîtrise foncière dès lors que le projet a été pris en considération par la collectivité (études pré-opérationnelles, acquisitions amiables et par préemption).

- La fonction d'opérateur foncier aval, en aménagement, qui constitue habituellement l'une des composantes essentielles du métier d'aménageur (cf. infra 2.3.1) consiste, à compter de la désignation dudit aménageur (soit à l'étape du dossier de création lorsqu'il est désigné après mise en concurrence), à mener les acquisitions amiables et les expropriations, en pilotant l'ensemble des procédures administratives et judiciaires²⁴, dans des valeurs et dans un calendrier compatibles avec le bilan à terminaison de l'opération. L'AFTRP réalise ainsi environ 40 M€ d'acquisitions foncières par an pour les opérations d'aménagement qu'elle mène (montant moyen constaté sur les trois dernières années).

En zone urbaine dense et en secteur de renouvellement urbain, où le coût du foncier représente de l'ordre de 40 à 50% du bilan à terminaison de l'opération d'aménagement, c'est un facteur clef de maîtrise des coûts qui va de pair avec la responsabilité de l'aménageur en matière de portage du risque. L'aménageur

²³ Article R3211-28 et circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'Etat.

²⁴ Déclaration d'utilité publique, cessibilité, ordonnance d'expropriation, dossier pour la fixation de l'indemnité par le juge de l'expropriation, consignation.

négoce dans le cadre d'un modèle économique contraint qui lui impose d'équilibrer ses opérations pour assurer sa pérennité. Il est tenu de manière impérative par son bilan d'opération.

Dans certains cas, l'aménageur est nécessairement amené à acquérir le foncier, bâti ou non bâti, occupé ou non occupé, dégradé ou non. C'est notamment le cas des mises en demeure d'acquiescer en ZAC, qui relèvent de la responsabilité de l'aménageur ou des expropriations si la procédure a été menée par l'aménageur. C'est également le cas en rénovation urbaine en Ile-de-France, l'EPFIF privilégiant une acquisition en direct par l'aménageur des lots de copropriétés dégradés occupés compte-tenu du risque pénal induit²⁵.

Les enjeux et contraintes de la politique foncière en aménagement conduisent ainsi les opérateurs d'aménagement urbain, dont la taille le permet et dont l'activité opérationnelle le justifie²⁶, à intégrer des fonctions d'opérateur foncier en leur sein, sans préjudice pour l'activité des établissements fonciers.

Pour ces raisons, le maintien d'une compétence en ingénierie foncière au sein même de Grand Paris Aménagement, principal opérateur d'aménagement d'Ile-de-France, est préconisée. Pour plus d'efficacité, elle pourrait cependant être assortie d'une précision voire d'une évolution des modalités d'intervention de l'EPFIF pour maximiser l'effet de son action en articulation avec l'opérateur d'aménagement. Des propositions sont évoquées en ce sens dans le point 3.1.3 du présent rapport.

➤ *Les compétences foncières de l'opérateur Grand Paris Aménagement*

L'AFTRP dispose aujourd'hui d'une expertise reconnue à la fois en matière d'ingénierie foncière, de gestion foncière et immobilière et de pilotage des relogements (les fonciers acquis pouvant être occupés, c'est notamment le cas des interventions sur les copropriétés dégradées, il convient alors de gérer la situation des occupants et d'assurer leur relogement).

Cette compétence est utilisée pour les opérations réalisées par l'agence elle-même, que ce soit en compte propre ou en traité de concession.

Elle est d'autre part mise à disposition de tiers, notamment pour la protection d'espaces naturels ou la réalisation d'équipements publics : l'AFTRP intervient pour le compte de l'Agence des Espaces Verts (gestion du droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles, prospection foncière et réalisation d'acquisitions d'utilité publique), pour celui du Conseil régional (maîtrise foncière de biens inclus dans le périmètre de base de loisirs) et pour celui d'autres acteurs, ADP, EPA (assistance foncière de l'EPA Plaine de France sur Louvres Puiseux, mise à disposition d'un responsable foncier en 2013 auprès de l'EPA-ORSA, gestion foncière et immobilière pour le compte de l'EPAMSA, de l'EPA-ORSA, de l'EPA Plaine de France et de l'EPA Marne/EPA France) ou collectivités. L'AFTRP est enfin le partenaire de l'EPFIF pour l'étude d'emprises foncières susceptibles de faire l'objet d'une

²⁵ C'est notamment le cas sur le PNRQAD de Villeneuve-St-Georges réalisé par l'EPA-ORSA ou pour l'ORCOD-IN du Bas Clichy dont le portage va être confié à l'AFTRP en mandat pour le compte de l'EPFIF.

²⁶ C'est notamment le cas de la SEM92, de Sequano et de la SADEV.

maîtrise publique dans la perspective d'opérations d'aménagement, pour l'acquisition et la gestion d'ensembles immobiliers très dégradés, ainsi que pour la gestion des procédures juridique complexe qui accompagnent ces projets (mise en demeure, mise en péril, loi Vivien...). Elle pourra l'être, à compter de 2016, pour l'aménagement de ces sites après mise en concurrence dans le cadre du dispositif d'opération d'intérêt national de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD-IN) ainsi que la loi ALUR en ouvre la possibilité.

L'étendue des interventions de l'AFTRP en la matière et sa double compétence internalisée en gestion et en maîtrise foncière présentent plusieurs avantages :

- une approche foncière au plus proche des besoins de l'aménagement, en termes de calendrier opérationnel et de maîtrise des coûts au regard des contraintes du bilan de l'opération ;
- une gestion foncière et immobilière adaptée (rapidité et automaticité de la prise en charge en cas d'incident ou d'occupation illégale sur le foncier géré, outils et logiciels spécifiques, compétences administratives, sociales et techniques) ;
- des relations privilégiées avec l'ensemble des préfetures et les services de la DNID et de France Domaine, qui facilitent les échanges et la résolution des difficultés ;
- une connaissance approfondie du marché foncier de l'Ile-de-France, entre le foncier AFTRP, le foncier Etat, le foncier Région et le foncier AEV.

Il convient enfin de noter que si l'EPFIF dispose d'une compétence d'ingénierie foncière, le projet stratégique lié à la fusion de cet établissement avec les trois établissements publics fonciers des Yvelines, du Val d'Oise et des Hauts de Seine²⁷ ne prévoit pas de lui transférer le métier d'ingénierie foncière porté par l'AFTRP.

Pour des raisons de simplicité, de continuité et d'efficacité, Grand Paris Aménagement aura donc intérêt à poursuivre le métier d'ingénierie foncière exercé actuellement par l'AFTRP pour le compte de l'Etat et au service de ses projets d'aménagement. Cette seconde dimension est essentielle à la maîtrise des délais et des coûts des opérations, en cohérence avec la responsabilité dévolue à l'aménageur.

Le rôle d'opérateur foncier de l'Etat pourrait en outre être davantage exploité en mettant l'expertise de Grand Paris Aménagement sur les questions de la programmation urbaine et du montage d'opérations au service de France Domaine, dans le but notamment d'accélérer les cessions de foncier public dont celui-ci a la responsabilité et d'aboutir à des valorisations les plus justes possibles. Le cas échéant, le contenu, le coût et le financement de cette mission seront à préciser avec France Domaine.

Proposition n°1 :

Confier à Grand Paris Aménagement les missions d'ingénierie foncière exercées par l'AFTRP pour le compte de l'Etat et au service de ses projets d'aménagement.

Placer le cas échéant la fonction d'évaluation foncière de Grand Paris Aménagement au service de France Domaine, afin de renforcer la justesse de ces évaluations au

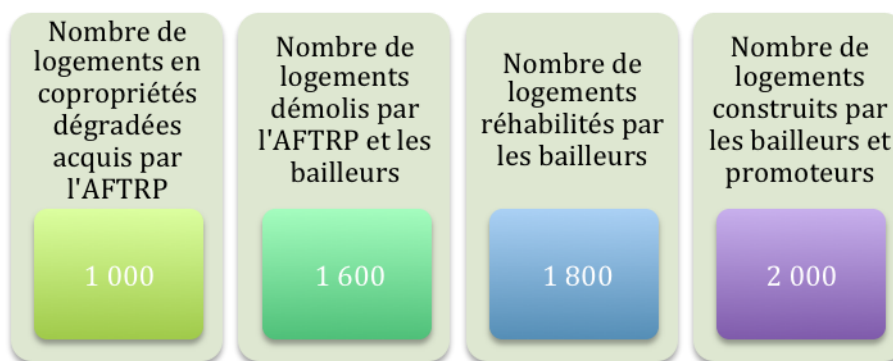
²⁷ Approuvé en 2014, le projet stratégique de l'EPFIF est en cours de mise en œuvre pour une fusion effective des quatre EPF au 1er janvier 2016.

service de la mobilisation du foncier public en faveur de l'aménagement et du logement.

2.2 Un métier récent : le traitement de l'habitat dégradé

A la demande de l'Etat, l'AFTRP intervient sur les copropriétés privées confrontées à de graves difficultés urbaines et sociales, dans lesquelles les occupants se trouvent, pour la plupart, dans des situations de grande précarité, et vivent dans des conditions de sécurité et d'insalubrité parfois dramatiques. A mi chemin entre la fonction d'ingénierie foncière et celle d'opérateur d'aménagement, ce rôle très particulier est rarement exercé compte tenu de sa complexité et sa spécificité²⁸. Il demande une ingénierie ad hoc, que l'AFTRP a acquise à la faveur de son intervention sur plusieurs copropriétés très dégradées de Seine-Saint-Denis, et de sa préparation à l'exercice de la mission de mise en œuvre des ORCOD-IN²⁹ que la loi autorise explicitement l'AFTRP à exercer pour le compte de l'EPFIF.

L'intervention sur les copropriétés dégradées de Clichy Montfermeil



Source : AFTRP.

➤ De l'intervention sur les copropriétés dégradées...

Les pouvoirs publics ont sollicité l'AFTRP en 2004 afin qu'elle se positionne comme opérateur des Programmes de Rénovation Urbaine (PRU) du plateau de Clichy/Montfermeil. L'enjeu majeur que représentait l'aménagement de quartiers qui allaient connaître les émeutes urbaines de 2005, et l'investissement de fonds publics importants (plus de 600 M€) ont conduit l'Etat à proposer, avec l'accord des collectivités, un opérateur public d'Etat, capable de mener à bien l'ensemble des missions, de couvrir le besoin en trésorerie et de porter le risque.

L'expérience d'aménageur et d'opérateur foncier de l'AFTRP a permis de mener à bien l'ensemble de ce programme emblématique de renouvellement urbain³⁰ (1 000 logements

²⁸ A noter également l'expérience et la compétence sur ces domaines, sur Paris et pour le compte d'autres collectivités actionnaires, de la SPL Société de requalification des quartiers anciens (SOREQA).

²⁹ Opération d'intérêt national de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD-IN), mise en place par la loi ALUR.

³⁰ Pour ce faire, l'AFTRP a intégré les salariés de la SEM Clichy Montfermeil, créée afin de poursuivre la maîtrise foncière des copropriétés engagée par le PACT ARIM 93 dans les années 80, et assurer la gestion de la Tour Utrillo.

acquis, 1 600 démolis, 1800 réhabilités, 2 000 construits) et ouvert la voie à ce que l'AFTRP se positionne avec succès dans le champ concurrentiel de la rénovation urbaine et réalise d'autres PRU (Garges-lès-Gonesse, Villiers-le-Bel, Alfortville, Vigneux-sur-Seine, Villiers-sur-Marne, Poissy).

Pour exercer ces missions, ont été internalisées les compétences nécessaires à l'acquisition massive de lots de copropriétés dégradées, par voie amiable, en préemption et en expropriation, à la gestion de copropriétés sous administration judiciaire, au traitement de l'apurement des dettes, aux procédures de scissions permettant la libération des emprises foncières cédées aux bailleurs sociaux, au pilotage de l'élaboration de plans de relogement à l'échelle des PRU, à la mise en place d'un accompagnement social, à la réalisation de travaux en milieu occupé, à la démolition de grands ensembles comportant de l'amiante, à la gestion locative et technique des logements sous le statut particulier de la procédure d'expropriation et à la commercialisation auprès de promoteurs des premiers produits de diversification.

Parallèlement au PRU de Clichy/Montfermeil, l'Etat a sollicité l'AFTRP pour qu'elle réalise une mission de portage au sein de la copropriété de Grigny 2, représentant plus de 100 petits logements contigus à acquérir par voie amiable en vue de les restructurer et de les remettre sur le marché. Malgré la réussite de cette mission, les conditions de remise sur le marché n'étant pas remplies, l'AFTRP a conservé ce patrimoine et opéré une mission de bailleur social sous forme de PLS, avec un déficit d'exploitation inévitable.

Cette mission a néanmoins contribué à renforcer les connaissances et compétences de l'AFTRP en matière de redressement de copropriétés dégradées.

L'Etat a par la suite sollicité l'AFTRP, en 2013, afin de préfigurer la future opération ORCOD-IN du bas Clichy. Une double mission lui a été confiée : le portage d'environ 100 logements destinés à terme à être revendus à l'EPFIF, futur opérateur, et une mission de direction de projet. Suite à la publication du décret instituant l'ORCOD en janvier 2015, l'EPFIF a souhaité que l'action de l'AFTRP se poursuive pour son compte, sous la forme d'un mandat d'un an renouvelable deux fois à compter de juillet 2015, en vue d'acquérir et de gérer les logements, objets d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA), d'une adjudication et pour des acquisitions ciblées en bloc.

L'Etat a également souhaité que l'AFTRP signe un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte de l'administrateur judiciaire des copropriétés du bas Clichy, afin de réaliser le programme de travaux d'urgence pour un montant de 15 M€ environ. Là encore, l'opérateur d'Etat apparaît comme un outil utile et efficace pour faire avancer des situations complexes techniquement et financièrement.

Ainsi l'AFTRP est-elle progressivement devenue, à partir d'une compétence développée pour réaliser des programmes de renouvellement urbain, compétente pour exercer une fonction d'opérateur de requalification des copropriétés dégradées.

Si la loi a confié à l'EPIF la compétence de piloter les ORCOD-IN, dont le financement est notamment adossé à la TSE³¹, elle a précisé que l'AFTRP pouvait en être le prestataire³², reconnaissant ses compétences acquises en la matière.

➤ *...à une approche plus globale du traitement de l'habitat indigne*

Dans ce contexte, l'Etat (ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité) a sollicité l'ingénierie développée par l'AFTRP pour d'autres interventions sur l'habitat privé dégradé. Ainsi l'AFTRP a-t-elle accompagné dès 2013 l'appel à projet de l'Etat en Ile-de-France (DRIHL/ARS/ANAH) sur la «stratégie urbaine de lutte contre l'habitat indigne» en apportant notamment sa connaissance des collectivités et des métiers de l'aménagement.

Cette nouvelle fonction à destination de l'amélioration de l'habitat permet pour des quartiers incluant des poches d'habitat insalubre et dégradé, contenant des signes manifestes d'occupation sociale subie, de proposer un scénario d'actions pour un projet global de renouvellement urbain à l'échelle du quartier.

Dans ces secteurs, il s'agit de croiser les ingénieries de l'aménagement, du renouvellement urbain et de l'amélioration du parc privé : les compétences d'aménageurs sont alors couplées aux outils de la sphère de l'ANAH (PDS, OPAH RU, ORI, RHI) et adossées à ceux de l'ANRU (recyclage foncier, résidentialisation, reconfiguration du foncier, démolition, portage).

La conjonction de ces actions est la garantie d'un traitement d'ensemble en matière d'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, c'est-à-dire non plus seulement à l'échelle isolée d'un ou plusieurs immeubles, mais à celle d'un quartier entier. Mêlant production d'habitat neuf en recyclage foncier, amélioration et optimisation du bâti existant, éventuellement indigne, ce sont tous les maillons de la chaîne du logement qui sont impactés.

L'AFTRP réalise déjà différentes études de ce type pour le compte de collectivités (Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Alfortville, Villiers-le-Bel, Juvisy) dans l'objectif de valoriser son expérience au service de projets d'intérêt général avec trois perspectives opérationnelles, de nouvelles missions au sein des ORCOD à Clichy ou à Grigny 2 (acquisition, gestion, aménagement), du renouvellement urbain en centres anciens dégradés et le nouveau programme de rénovation urbaine (NPRU) porté par l'ANRU.

³¹ La taxe spéciale d'équipement (TSE) est une taxe additionnelle aux taxes locales : taxe d'habitation, taxe sur foncier bâti et sur le foncier non bâti, contribution foncière des entreprises. Son produit est voté par le conseil d'administration de l'EPIF, dans la limite d'un plafond délibéré par le Parlement en loi de finance, sur la base d'un montant par habitant. En Ile-de-France, ce montant s'élève à 15 € dont 10 € pour l'action foncière classique et 5 € pour l'intervention sur les copropriétés dégradées dont le redressement présente en enjeu d'intérêt national.

³² Article L321-1-1 du code de l'urbanisme : « Pour conduire une opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national, l'établissement public foncier d'Ile-de-France peut bénéficier du concours de l'Agence foncière et technique de la région parisienne mentionnée à l'article L. 321-29 du présent code, selon des modalités fixées par convention entre les deux établissements. »

Proposition n°2 :

Confier à Grand Paris Aménagement des interventions de requalification de copropriétés dégradées et de résorption de l'habitat indigne pour le compte de l'Etat, de l'EPFIF et de collectivités locales, en lien avec l'ANRU et l'ANAH, dans le cadre des programmes nationaux et régionaux portés sous l'autorité du préfet de région par l'Etat et ses opérateurs.

2.3 Le cœur de métier : l'aménagement opérationnel

Conformément à la lettre de mission du 23 janvier 2015, le cœur de métier de Grand Paris Aménagement sera l'aménagement opérationnel, placé au service des instructions de l'Etat visant à aménager des quartiers de ville mixtes et cohésifs, à augmenter, accélérer, faciliter et débloquer les opérations de construction de logement et d'activités économiques, notamment en lien avec les infrastructures de transport, et à concevoir et mettre en œuvre des opérations d'envergure soutenant la production et l'emploi et permettant le déploiement de démonstrateurs innovants en matière de développement durable, d'innovation technologique et de services urbains.

Cette fonction d'opérateur d'aménagement présente la particularité de pouvoir être exercée, s'agissant d'un opérateur de l'Etat, à la fois en initiative propre et par voie conventionnelle en répondant à des consultations lancées par les collectivités locales. L'axe fixé par l'Etat dans le cadre du plan de mobilisation pour le logement en Ile-de-France tend à un accroissement de la réalisation d'opérations en initiative propre. La question se pose de la poursuite dans ce cadre de l'activité par voie conventionnelle, activité qui se situe dans le champ concurrentiel.

2.3.1 Le métier d'aménageur

L'aménageur intervient dans le cycle de production de l'immobilier, entre le propriétaire foncier et le promoteur. Il a pour mission première de produire du terrain prêt à bâtir, à partir soit de terrains non bâtis, soit de friches anciennement exploitées, notamment industrielles ou commerciales, soit d'un tissu urbain dégradé ou en voie d'obsolescence à renouveler.

Le cycle de production de l'immobilier



Le rôle de l'aménageur est défini par l'article L300-4 du code de l'urbanisme. Celui-ci « assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération (...), ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé (...) d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession. »

Ainsi, l'aménageur :

- pilote les études (études environnementales, études de sols, études de circulation, études de sécurité publique, études urbaines, études de maîtrise d'œuvre...), mène les procédures (archéologie préventive, loi sur l'eau et environnement, ZAC³³ ou permis d'aménager, déclaration d'utilité publique et expropriations) et anime la concertation avec les habitants aux côtés de la collectivité ;
- acquiert le foncier nécessaire à l'opération, par négociation amiable, par préemption ou par expropriation, ou négocie avec les propriétaires en place pour qu'ils participent eux-mêmes à l'opération d'aménagement par voie de conventions ;
- réalise les travaux de réseaux en lien avec les concessionnaires, les travaux de voirie et d'espaces verts et, le cas échéant, les travaux liés aux équipements publics nécessaires à l'opération (écoles notamment) ;
- organise la vente du foncier ainsi viabilisé aux bailleurs sociaux et aux promoteurs, voire directement aux investisseurs et entreprises s'agissant du foncier à vocation économique, suit les constructions et est garant du respect des prescriptions environnementales et architecturales fixées en accord avec la collectivité ;
- assure tout au long de l'opération son pilotage global (calendrier, budget, objectifs sociaux et environnementaux) ainsi que l'interface avec l'ensemble des parties prenantes.

Grand Paris Aménagement interviendra sur des opérations de nature diverses, issues du portefeuille d'opérations (acquis et futur) des établissements qui le constitueront et des politiques publiques que lui confiera l'Etat. Trois types d'opérations, à dominante de construction de logements, de développement d'activités économiques ou mixtes, y coexisteront :

- Les opérations d'extension urbaine visent à urbaniser des terrains jusqu'alors non ouverts à ce type d'usage. La plus-value générée entre la valeur initiale du foncier (valeur de la terre agricole par exemple) et la valeur des charges foncières en sortie (valeur du foncier viabilisé constructible) permet de garantir en règle générale l'équilibre économique de l'opération. La question du financement de la desserte en transports en commun et en infrastructures primaires (voirie et réseaux divers) peut en revanche se poser selon la localisation des sites considérés. Ce type d'interventions correspond au métier historique des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles.
- Les opérations de renouvellement ou de recyclage urbain consistent à réinvestir des quartiers urbanisés existants, pour les requalifier et les densifier, et parfois pour en changer la destination (cas notamment des friches industrielles). Ces opérations sont plus complexes et nécessitent une ingénierie urbaine renforcée (pollution, gestion des occupants, travaux en milieu occupé, interface avec les concessionnaires de réseaux). Leur équilibre économique est plus difficile à atteindre, le coût d'entrée du foncier et

³³ Zone d'aménagement concerté : principale procédure d'aménagement publique prévue par le code de l'urbanisme (article L311-1 et suivants), qui organise globalement le processus au travers de deux dossiers : dossier de création et dossier de réalisation, et permet ensuite de procéder librement au découpage du foncier.

de la mise en état des sols étant plus élevé (acquisition d'un foncier bâti et occupé, démolition, dépollution, désamiantage). L'existence d'une plus-value suffisante entre le coût d'entrée et le coût de sortie est fonction du marché immobilier (attractivité du site et cycle immobilier) et de la densité de l'opération. C'est notamment la fonction de l'aménageur en zone dense.

- Les opérations de rénovation urbaine organisent l'intervention dans les quartiers d'habitat social dégradés, dans le cadre du programme national pour la rénovation urbaine piloté par l'ANRU, qui en est le principal financeur. L'exercice du métier d'aménageur est ici particulier : il s'agit d'acquérir du bâti, de gérer le relogement de ses occupants par le biais « d'opérations tiroirs », de le démolir, souvent après dépollution (amiante), de restructurer la trame foncière et viaire du quartier, et de parvenir à attirer des promoteurs privés pour plus de mixité sociale. Il demande une ingénierie forte, du fait de la grande complexité, foncière, juridique, sociale, technique et financière de ces opérations. L'équilibre économique est assuré par des subventions *ad hoc* négociées avec les partenaires du projet mais, l'ingénierie étant mal rémunérée et les surcoûts pour travaux récurrents du fait des aléas propres aux interventions sur du bâti dégradé, ces opérations présentent un risque important de déficit à terminaison pour l'aménageur ou, à tout le moins, participent mal au financement de ses frais de structure. Cette activité est complémentaire des interventions sur l'habitat privé dégradé présenté *supra*, qui se situent elles à l'échelle de la parcelle et portent sur des interventions de nature immobilière (cf. 2.2).

Ces trois types d'opérations sont pratiqués par l'AFTRP comme par d'autres EPA.

2.3.2 Grand Paris Aménagement, concessionnaire des collectivités

Dans ce cas de figure, une collectivité locale est à l'origine de l'opération, en a pris l'initiative et en a défini le programme. Elle choisit ensuite un aménageur, en charge de réaliser les missions décrites *supra*, après mise en concurrence. Le traité de concession d'aménagement définit les modalités de partage du risque entre la collectivité concédante et son concessionnaire et arrête le montant de la participation de la collectivité, le cas échéant, au bilan de l'opération. Il précise également les modalités partenariales de travail (association de la collectivité aux choix des prestataires et des promoteurs, modalités de remise des équipements publics). Le concessionnaire rend compte annuellement de l'avancement de l'opération et de l'évolution du bilan à terminaison.

Cette activité par voie de concession constitue aujourd'hui le principal mode d'intervention de l'AFTRP (93% de ses opérations en cours et 81% de son chiffre d'affaires à venir). Plusieurs éléments militent pour que ce mode d'intervention soit poursuivi par Grand Paris Aménagement :

- bien que ces opérations soient situées dans le champ concurrentiel, Grand Paris Aménagement peut être amené à intervenir pour des motifs stricts d'intérêt général, à la demande expresse de la collectivité et/ou de l'Etat notamment en l'absence d'aménageurs concurrents susceptibles de réaliser l'opération

considérée³⁴, ou pour des raisons tenant à la capacité de l'établissement public à influencer, au cours de procédures de mises en concurrence, sur la programmation d'opérations d'aménagement (densité, mixité et durabilité par exemple) ;

- ces opérations contribuent, en le renforçant, au portefeuille et donc au plan de charge de Grand Paris Aménagement, permettant d'absorber les coûts de structure et de mieux amortir les variations d'activités qui peuvent survenir du fait du contexte politique, technique et commercial des opérations ;
- enfin, et c'est un point essentiel, le fait d'être mis en concurrence amène les personnels de l'AFTRP à accroître leur professionnalisme, leurs propositions techniques et financières étant « challengées » et maîtrisées dans un environnement compétitif. Grand Paris Aménagement aura intérêt à conserver cette culture d'entreprise spécifique aux acteurs intervenant dans le champ concurrentiel afin d'en faire bénéficier l'ensemble de la structure.

Grand Paris Aménagement conservera utilement l'activité opérationnelle d'aménagement dans le champ concurrentiel. Cette activité, menée en parallèle du renforcement de la soutenabilité économique des opérations (*cf. infra*), lui permettra de développer une culture entrepreneuriale en se confrontant aux autres aménageurs. L'exercice de cette mission par Grand Paris Aménagement présentera en outre l'avantage, pour les collectivités locales, d'une gamme élargie de choix de leurs concessionnaires d'aménagement.

2.3.3 Grand Paris Aménagement, aménageur à la demande de l'Etat

➤ Une prise d'initiative en propre d'opérations d'aménagement

Conformément à la lettre de mission du 23 janvier 2015, Grand Paris Aménagement devrait intervenir prioritairement en initiative propre, à la demande de l'Etat et en liaison avec des partenaires de celui-ci (collectivités locales, établissements publics...). Sa vocation essentielle devrait être de se positionner sur les opérations les plus complexes du fait de leur durée, de leur taille, de leur périmètre, de leur contexte institutionnel ou de leurs enjeux techniques, économiques, sociaux et environnementaux ou encore lorsque la collectivité compétente, commune ou intercommunalité, ne peut porter seule l'opération et n'est donc pas en mesure d'en prendre l'initiative.

Dans ce cas de figure, l'initiative est prise à travers le conseil d'administration de l'opérateur et la réalisation de l'opération considérée lui revient sans mise en concurrence. Tous les EPA interviennent en initiative propre, c'est leur vocation en application de la loi³⁵.

³⁴ Comme ce fut le cas, s'agissant de l'AFTRP, pour la rénovation urbaine de Clichy-Montfermeil ou la reprise du traité de concession des Hautes Noues à Villiers-sur-Marne suite au retrait de l'aménageur initialement désigné par la commune.

³⁵ Code de l'urbanisme : article L311-1 sur la prise d'initiative d'opérations, articles L321-14 et suivants sur les EPA et articles L321-29 et suivants sur l'AFTRP, qui constitue un établissement sui généré.

Il est important de noter qu'une telle prise d'initiative d'opérations par un établissement public de l'Etat peut s'effectuer aussi bien dans ou hors des périmètres d'opérations d'intérêt national (OIN)³⁶.

De même, les collectivités locales compétentes peuvent prendre l'initiative d'opérations tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de ces périmètres, qui ne confèrent pas un droit exclusif au seul opérateur chargé de mettre en œuvre l'OIN (voir tableau page suivante).

Le périmètre d'OIN confère à l'Etat, via l'administration préfectorale, un rôle central (création des ZAC, approbation des programmes d'équipements publics, instruction des permis de construire) lui permettant de veiller à la cohérence des aménagements réalisés dans les territoires sous OIN.

Répartition des compétences entre les collectivités et l'Etat en OIN et hors OIN

Etapas	Etat		Collectivités	
	En OIN	hors OIN	En OIN	hors OIN
Prise d'initiative	Conseil d'administration de l'EP		Assemblée délibérante de la collectivité	
Approbation du dossier de création	Arrêté préfectoral		Arrêté préfectoral	Assemblée délibérante de la collectivité
Approbation du PEP (programme des équipements publics)	Arrêté préfectoral (avis conforme obligatoire des collectivités sur les équipements publics qui les concernent)		Arrêté préfectoral (avis conforme obligatoire des collectivités sur les équipements publics qui les concernent)	Assemblée délibérante de la collectivité
Approbation du dossier de réalisation	Conseil d'administration de l'EP		Assemblée délibérante de la collectivité	
Réalisation des opérations	L'établissement public, en régie		La collectivité en régie ou un aménageur par voie de TCA	
Délivrance des permis de construire	Le préfet (ou le maire, au nom de l'Etat)	Le maire	Le préfet (ou le maire, au nom de l'Etat)	Le maire

EP : établissement public

TCA : traité de concession d'aménagement

Intervention de l'Etat

➤ Dans un cadre partenarial affirmé

Si l'Etat, via ses opérateurs, peut être amené à prendre l'initiative d'opérations d'aménagement, que ce soit dans le cadre ou hors du cadre du dispositif d'OIN, il n'agit pour autant jamais seul : au-delà des documents d'urbanisme, les collectivités locales jouent un rôle central s'agissant des équipements publics induits par l'urbanisation. En effet, toute opération d'aménagement d'ensemble (par opposition à une intervention à la parcelle ou à l'îlot) implique la création d'équipements publics, d'infrastructure et de superstructure le cas échéant. Ces équipements devront être, si ce n'est financés, du moins repris en propriété et en gestion par les collectivités locales concernées. L'approbation du dossier de réalisation de ZAC et du programme des équipements publics (PEP) ne peut se faire sans l'accord explicite des collectivités concernées sur cette

³⁶ Sur la définition de l'OIN, cf. 3.1.1.

reprise³⁷. Cet accord écrit constitue une pièce obligatoire du PEP sans laquelle l'arrêté du préfet l'approuvant ne peut être pris, en OIN comme hors OIN. Ces éléments sont de nature à lever les craintes, parfois exprimées, d'un Etat « coercitif » à l'échelle d'opérations d'aménagement.

Pour résumer, une opération d'aménagement dont un établissement public de l'Etat prend l'initiative donne toujours lieu à la négociation de ses grands éléments de programme avec les collectivités concernées.

➤ *Avec une obligation d'exemplarité*

Les opérations menées par Grand Paris Aménagement en initiative propre gagneront à concilier les principes directeurs suivants :

- une conception de la ville durable, mixte, plurifonctionnelle, innovante, pratique et agréable à vivre marquée par des formes urbaines contemporaines, douces et aimables tournées vers la qualité des usages ainsi que le rapport à la nature et à la culture, qui concourt à la cohésion républicaine et sociale et évite les risques de dysfonctionnement et de requalification future ;
- une articulation des projets urbains avec les grands projets d'infrastructure de transports et l'organisation éventuelle d'événements majeurs (comme l'exposition universelle ou les Jeux Olympiques) ;
- des programmations et des prix de logement qui favorisent les parcours résidentiels locaux ;
- une attention particulière au traitement de l'habitat indigne et des copropriétés dégradées compris dans les périmètres des sites d'OIN, et plus globalement à la question de l'hébergement ;
- une gouvernance des opérations garantissant une association étroite et un partenariat fructueux avec les élus, en particulier sur les sujets structurants de conception urbaine, de programmation des opérations et, partant, de peuplement des villes ; ainsi que des dispositifs de démocratie participative, au-delà des seules concertations réglementaires obligatoires ;
- la recherche d'une soutenabilité économique des opérations d'aménagement et de leurs bilans, qui limite les financements publics voire dégagent des excédents ;
- des modalités d'intervention simplificatrices et innovantes qui accélèrent et sécurisent la production de logements, en poursuivant la modernisation engagée des lois et règlements en particulier procéduraux et normatifs et en conduisant les opérations en association avec les opérateurs économiques (aménageurs, foncières, promoteurs, bailleurs, investisseurs...) dès l'amont des projets pour renforcer le lien entre qualité et commercialité des opérations d'aménagement et de construction, suivant des méthodes connues sous les dénominations « urbanisme de projet » ou « urbanisme négocié ».

³⁷ R311-7 du code de l'urbanisme : « lorsque [le programme des équipements publics] comporte des équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics, le dossier doit comprendre les pièces faisant état de l'accord de ces personnes publiques sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine et, le cas échéant, sur leur participation au financement ».

Les opérations d'aménagement menées par Grand Paris Aménagement en initiative propre pour le compte de l'Etat feront l'objet d'un cadre partenarial précis, pendant la phase de définition du projet, avec les collectivités locales concernées. Ces travaux porteront sur le programme urbain, les objectifs qualitatifs et les équipements publics liés au projet. Ce cadre comprendra les engagements financiers de l'Etat et des collectivités locales.

Proposition n°3 :

Instituer Grand Paris Aménagement comme aménageur opérationnel de référence en Ile-de-France intervenant à la fois en concession d'aménagement pour le compte des collectivités locales, au terme de procédures de mises en concurrence permettant de conforter une culture économique entrepreneuriale, et en initiative propre à la demande de l'Etat.

Proposition n°4 :

Prescrire à Grand Paris Aménagement l'élaboration d'un référentiel de l'urbanisme opérationnel intégrant les stratégies de l'Etat et applicable à ses opérations : coproduction urbaine avec les collectivités, concertation participative avec les habitants, articulation aux mobilités, mixités fonctionnelles et sociales, densité contextualisée, durabilité et innovations technologiques, accessibilité des prix, urbanisme négocié associant les opérateurs économiques des services urbains et de l'immobilier, soutenabilité économique.

2.4 Un métier spécifique : le développement territorial

2.4.1 La relation entre aménagement opérationnel et développement territorial

L'activité d'aménagement opérationnel, qui consiste à faire évoluer un espace urbain ou à urbaniser selon une destination et une programmation données, constitue une partie d'une fonction d'ensemble aux vocations et périmètres plus vastes : le développement territorial.

La notion de développement territorial peut s'appréhender à travers trois définitions complémentaires :

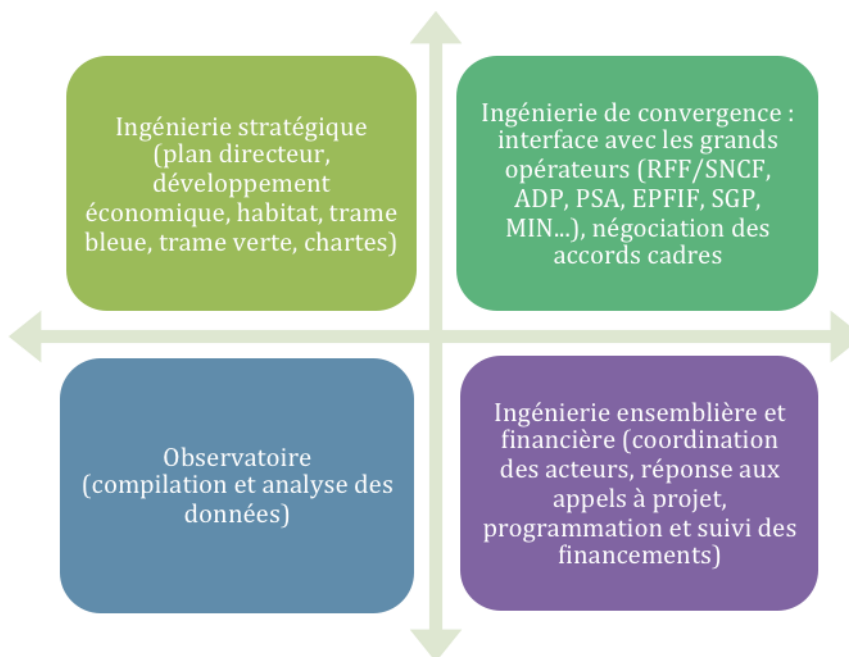
- « Le développement territorial est un processus volontariste cherchant à accroître la compétitivité des territoires en impliquant les acteurs dans le cadre d'actions concertées, généralement transversales et souvent à forte dimension spatiale »³⁸ ;
- « Plus qu'un système productif territorialisé, un territoire en développement est une stratégie collective qui anticipe les problèmes et secrète les solutions correspondantes »³⁹ ;
- « Processus durable de construction et de gestion d'un territoire, à travers lequel la population de celui-ci définit, au moyen d'un pacte sociopolitique et de la mise en place d'un cadre institutionnel approprié au contexte, son rapport à la nature et

³⁸ Baudelle (G.), Guy (C.), Mérenne-Schoumaker (B.), rappelé par le site internet Wikipédia.

³⁹ Greffe (X.), idem.

son mode de vie, consolide les liens sociaux, améliore son bien-être et construit une identité culturelle qui a sa base matérielle dans la construction de ce territoire. »⁴⁰.

Le développement territorial fait appel à une ingénierie spécifique qui recouvre une composante stratégique, une composante ensemblière, une composante d'interface et une fonction d'observatoire et de connaissance du territoire.



Le développement territorial pourra donc donner aux différents acteurs politiques, économiques et sociaux d'un territoire, dont l'Etat et les collectivités locales, l'occasion de définir des grandes fonctions et des usages de ce territoire, préalables à l'aménagement opérationnel qui le mettra en œuvre en le déclinant concrètement.

2.4.2 L'ingénierie du développement territorial au sein de Grand Paris Aménagement

Cette ingénierie pourrait recouvrir trois composantes :

- Le plus à l'amont de l'opération d'aménagement : l'animation d'une gouvernance locale et le portage d'une ingénierie au service des territoires, là où l'Etat entend qu'une telle réflexion, partagée avec les élus locaux, doit précéder et accompagner le développement et la mise en œuvre d'opérations ;
- En prévision d'opérations d'aménagement : l'accompagnement de l'Etat dans la définition et la mise en place des opérations présentant un intérêt national, dans la prolongement du travail effectué jusqu'à présent par l'AFTRP (animation et prestations pour le comité des experts, animation et secrétariat des ateliers du Grand Paris du logement) ainsi que leur suivi ;

⁴⁰ Peemans (J.-Ph.), idem.

- En matière pré-opérationnelle : le développement, de type incubation, de chaque future opération d'aménagement, des études de faisabilité jusqu'à l'étape du dossier de création, qui permet ensuite de passer le relais à l'aménageur.

➤ *L'ingénierie de gouvernance et de structuration des territoires*

Dans les territoires où l'Etat a créé un EPA, les différentes puissances publiques peuvent s'entendre pour que l'EPA remplisse une partie de cette fonction d'ingénierie du développement territorial et le subventionner à cet effet. Cela constitue dès lors une raison de la création de l'EPA, et en tous cas une caractéristique de celui-ci, que d'y voir se côtoyer une fonction d'ingénierie du développement territorial relevant de dispositifs subventionnés avec une fonction d'aménageur opérationnel relevant de bilans économiques équilibrés.

Dans ce cas, voisinent au sein de l'EPA des équipes dédiées à la stratégie et aux études territoriales et des équipes vouées à l'aménagement opérationnel.

Ce modèle s'est avéré particulièrement utile au développement des territoires concernés, l'EPA devenant le lieu de la préfiguration de gouvernances territoriales institutionnelles nouvelles entre des collectivités, un espace partagé entre l'Etat et les collectivités locales pour réaliser des études et conduire des échanges sur les vocations et les projets du territoire (par exemple à travers une participation active à l'élaboration des contrats de développement territorial) et, enfin, une instance révélatrice d'opportunités et incubatrice d'opérations d'aménagement futures.

L'évolution engagée de la gouvernance institutionnelle de l'Ile-de-France, notamment caractérisée par l'émergence de structures intercommunales fortes de niveaux différents (Métropole du Grand Paris, Territoires de la métropole, intercommunalités de grande couronne) devrait logiquement réduire le besoin d'ingénierie du développement territorial actuellement portée par des outils étatiques. L'Etat étant essentiellement intervenu dans une logique de subsidiarité, à partir du moment où les territoires se constituent, il pourrait avoir vocation à laisser les collectivités reprendre la place qui leur revient, dans un retour au droit commun n'excluant pas un dialogue constitué avec l'Etat représenté par ses services déconcentrés sous l'autorité du préfet de région, mais n'y dédiant pas des établissements publics ad hoc. Au demeurant, les EPA franciliens constatent une diminution tendancielle de cette activité une fois les jalons posés et la gouvernance instituée.

Toutefois, les auditions conduites dans le cadre de l'élaboration du présent rapport appellent à nuancer cette position. Le temps nécessaire à l'émergence et à la structuration des grandes intercommunalités, dont la future Métropole du Grand Paris, de la contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités (contrat de plan, contrats de développement territorial) et la volonté du gouvernement de piloter l'achèvement de l'organisation territoriale comme le développement de plans guides fixant les grandes fonctions de territoires d'attractivité, conduisent en particulier de nombreux élus à exprimer leur attachement à cette formule partenariale originale d'ingénierie du développement territorial avec l'Etat, au moins temporairement.

Cette revendication mérite une attention particulière : dans certains cas, et notamment autour du corridor aéroportuaire s'étendant du Bourget à Roissy, sur le territoire d'Orly Rungis Seine Amont⁴¹ et en particulier autour de l'aéroport d'Orly ou dans le sud francilien (Portes Sud du Grand Paris notamment), une réflexion sur le développement du territoire considéré impliquant l'ensemble des puissances publiques, ainsi que certains opérateurs privés ou publics majeurs, au premier rang desquels ADP pour les deux zones aéroportuaires, apparaît toujours nécessaire. Cette fonction passe en premier lieu par l'animation d'une gouvernance à l'échelle pertinente et la construction d'une vision partagée de son développement, en termes d'attractivité économique et de réponse à la crise du logement en Ile-de-France, en lien avec les orientations posées dans le SDRIF. Ce travail, financé sur fonds publics, doit être mené avec les quatre niveaux de puissance publique.

Dans la mesure où Grand Paris Aménagement aurait à s'engager dans cette activité d'ingénierie du développement territorial que les EPA exercent mais que l'AFTRP n'exerce pas aujourd'hui, celle-ci gagnerait à être circonscrite pour être d'une efficacité accrue :

- elle pourrait s'exercer sur un périmètre d'études précis arrêté par l'Etat (en liaison avec les collectivités) ;
- selon un cofinancement par les différents niveaux de puissance publique qui soit réellement dédié à cette activité sans pouvoir concourir à la couverture des frais de toute la structure ;
- en donnant lieu à la définition de livrables effectivement attendus (plans guides structurant les fonctions du territoire et les projets urbains par exemple) ;
- et dans des délais déterminés à l'avance.

Les réflexions et les études concernées pourront par ailleurs être menées d'une manière actualisée, par exemple en s'appuyant davantage, pour la connaissance des territoires et les enjeux du développement territorial, sur les compétences des agences d'urbanisme, dont l'IAU, l'APUR et l'AIGP, qui disposent d'expertises en matière de sécurité publique, de santé publique, d'équipements sportifs, de mobilité, d'environnement, d'économie, de planification, ainsi que sur leurs bases de données et leurs outils (SIG, cartographie, cartes thématiques...).

Grand Paris Aménagement devra alors privilégier la constitution d'équipes mixtes, combinant les compétences des agences d'urbanisme et de l'opérateur d'aménagement.

Une fonction d'ingénierie de développement territorial pourra donc être confiée à Grand Paris Aménagement pour animer et accompagner la structuration urbaine à l'échelle de territoires, là où l'Etat et les élus locaux souhaitent conjointement mettre en œuvre cette activité. Pour être efficiente, cette compétence devra être exercée selon des modalités et en vue de livrables précisés, en lien avec les agences d'urbanisme.

⁴¹ Au cours des auditions et entretiens, les élus du territoire ont affirmé leur attachement à la gouvernance locale mise en place dans le cadre de l'EPA-ORSA.

➤ *Le pilotage et la coordination d'opérations d'intérêt national*

Le Gouvernement a décidé de confier à Grand Paris Aménagement le pilotage et la coordination d'opérations d'intérêt national.

Les opérations d'intérêt national concernées pourraient être :

- sous réserve des compétences et périmètres relevant d'autres EPA, tout ou partie de l'OIN dite multi-sites, dont le principe a été décidé par le Gouvernement et annoncé par le Premier ministre au titre du Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France ;
- à l'issue de réflexions en cours sous l'égide de l'Etat (ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité et préfecture de la région Ile-de-France), une ou plusieurs OIN éventuelles à vocation de restructuration et/ou de développement économiques ;
- selon les modalités du rapprochement de l'AFTRP et de l'EPA ORSA, des secteurs d'OIN, tels que fixés à ce jour ou dont les périmètres pourraient évoluer, actuellement mis en œuvre par l'EPA ORSA.

A ces titres, l'animation de la stratégie politique et des politiques publiques attachées, et notamment du plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France, relève de l'Etat et de ses services déconcentrés, en lien étroit avec la Région Ile-de-France et, demain, la Métropole du Grand Paris. Elle demande un suivi global et une articulation avec les contrats de développement territorial (CDT) le cas échéant, avec le contrat de plan Etat-région (CPER) et avec le nouveau Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH). Cette animation intègre le suivi de l'avancement de la production de logements (sous promesses, signés, livrés) et le suivi des engagements financiers de l'Etat.

Les fonctions de mise en place d'OIN, à visées opérationnelles, pourraient en revanche être dévolues à Grand Paris Aménagement, qui pourra s'appuyer pour ce faire sur son ingénierie interne et son expérience en matière opérationnelle. C'est ainsi que le présent rapport propose de comprendre l'expression du Premier ministre qui a indiqué que Grand Paris Aménagement assurera une mission de pilotage et de coordination de l'OIN multi-sites. Qu'elles soient mises en œuvre par Grand Paris Aménagement, par des EPA sur leur territoire d'intervention maintenu ou étendu ou par des opérateurs tiers, les opérations conduites au titre de cette OIN pourraient faire l'objet d'une mission globale recouvrant notamment les actions suivantes :

- élaboration des documents supports et secrétariat pour les services de l'Etat et les instances de gouvernance ou de travail collaboratif mises en place en vue de faire émerger des sites possibles d'opérations⁴² ;

⁴² L'AFTRP est intervenue sur ce modèle pour le comité des experts du plan de mobilisation pour le logement qui a travaillé sur les périmètres et les enjeux de l'OIN multisites. En 2014 et début 2015, il a réuni les services centraux (DHUP) et déconcentrés (PRIF, SGAR, DRIEA, DRIHL, DRIEE) de l'Etat, la Région Ile-de-France, la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, l'EPPFIF, l'AIGP, l'APUR et l'IAU, et a associé les directeurs généraux d'EPA concernés. Elle poursuit aujourd'hui ce travail avec l'organisation, en appui des préfectures, des ateliers du Grand Paris du Logement.

- assistance de l'Etat dans la rédaction et la négociation des conventions et protocoles partenariaux de tous ordres avec les collectivités concernées ;
- assistance de l'Etat pour l'identification des besoins en infrastructures primaires par site d'OIN et l'analyse des marges de manœuvre des opérations projetées ;
- gestion des partenariats avec les grands opérateurs publics et privés ;
- suivi de la mise en œuvre des contrats et compte rendu à la gouvernance globale mise en place.

Une mission de coordination et de pilotage d'OIN pourra donc être assurée par Grand Paris Aménagement pour le compte de l'Etat. Elle sera menée dans cette hypothèse en lien étroit avec le préfet de région et les services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité de celui-ci.

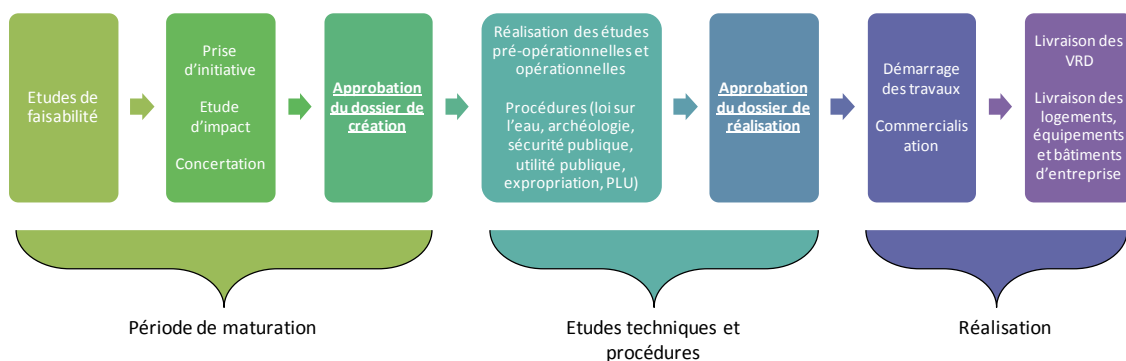
➤ *Le développement pré-opérationnel des opérations d'aménagement*

Il est prévu que Grand Paris Aménagement soit chargé⁴³ de la mise en œuvre d'opérations d'aménagement pour le compte de l'Etat. Il est souhaitable que, pour chacune de ces opérations, il exerce une fonction d'étude pré-opérationnelle. Cette mission consistera, pour chacun des sites où l'établissement public aura vocation à prendre l'initiative, à :

- étudier la faisabilité des projets urbains et travailler avec les acteurs concernés à leur émergence, au sein de comités de pilotage dédiés,
- négocier avec l'Etat et les collectivités locales les conditions de la prise d'initiative des opérations par Grand Paris Aménagement (cf. 2.3.3),
- aboutir à l'approbation du dossier de création.

L'étape de développement et de maturation des projets se positionne en amont du dossier de création des zones d'aménagement concerté (ZAC). Il s'agit d'en étudier la faisabilité à travers des études pré-opérationnelles faisant appel à une expertise technique spécifique⁴⁴ et de travailler avec les acteurs concernés⁴⁵ à l'émergence du projet.

Phases d'un projet type d'aménagement



⁴³ Comme pourraient l'être des EPA ou des EPL.

⁴⁴ Dans le but d'identifier les éléments de complexité type foncier occupé et/ou morcelé, pollution, archéologie, gestion des eaux, réseaux à reprendre ou développer...

⁴⁵ Dont les acteurs ayant leur propre logique industrielle (RFF/SNCF, EDF, ADP, PSA ou Eaux de Paris...).

Le développement pré-opérationnel devra relever de la mission d'aménageur de Grand Paris Aménagement, dans les cas où l'établissement aura été pressenti comme aménageur.

Proposition n°5 :

Doter Grand Paris Aménagement d'une fonction d'ingénierie du développement territorial actuellement exercée par l'AFTRP et surtout les EPA, pour assurer sur la demande de l'Etat et de collectivités, une ingénierie de gouvernance et de structuration de territoires, le pilotage et la coordination d'opérations d'intérêt national et le développement pré-opérationnel des projets d'aménagement. Assurer Grand Paris Aménagement du financement de ces missions relevant, pour les deux premières, de subventions des puissances publiques.

3 Grand Paris Aménagement, partenaire des collectivités

Opérateur foncier au service de l'aménagement, prestataire en ingénierie du développement territorial et en montage pré opérationnel, aménageur concessionnaire de collectivités (au terme de procédures de mise en concurrence) ou en prise d'initiative propre (sur la demande ou suivant l'accord de l'Etat), prestataire de programmes de rénovation urbaine et de requalification d'habitat dégradé : quels que soient la nature et le mode de son intervention sur un territoire au fil de la chaîne de production de l'opération d'aménagement, Grand Paris Aménagement a vocation à intervenir sous une forme partenariale avec les collectivités.

Tout opérateur de l'Etat qu'il soit, le nouvel établissement public ne saurait prétendre à des actions unilatérales. Son intervention doit ainsi emprunter au meilleur de l'AFTRP (la création d'*affectio societatis* avec les collectivités donneuses d'ordre dans le cadre contractuel des concessions d'aménagement) et au meilleur des EPA (une gouvernance institutionnelle, une coproduction des projets et un management des opérations en grande proximité des territoires). Son objectif doit être celui d'une action dont le partenariat soit la règle générale et contractualisée et l'autorité l'exception absolue et motivée.

Cet objectif pourra reposer sur deux axes principaux susceptibles d'être combinés : un dispositif contractuel nouveau d'une part et une gouvernance de l'établissement et un pilotage de ses opérations refondés d'autre part.

3.1 Pour un « contrat d'intérêt national »

Grand Paris Aménagement pourra devenir aménageur sur un territoire donné selon deux dispositifs juridiques distincts :

- la concession d'aménagement, à l'origine de laquelle une collectivité locale organise une procédure de mise en concurrence aux fins de désigner un aménageur avec lequel elle signe un traité de concession pour réaliser l'opération d'aménagement (cf. 2.3.2). Dans ce cas, le traité constitue un dispositif contractuel entre la collectivité et l'aménageur, en l'espèce Grand Paris Aménagement. Il prévoit, entre les parties, des modalités de gouvernance et de pilotage partagés de la conception urbaine et de la réalisation du projet⁴⁶ ;
- la prise d'initiative, à l'origine de laquelle l'Etat demande à un de ses établissements publics de prendre l'initiative d'une opération d'aménagement (ou l'autorise à le faire) ainsi que le permet le Code de l'urbanisme (cf. 2.3.3). Dans ce cas, la prise d'initiative par l'aménageur peut intervenir dans un périmètre ou hors d'un périmètre juridique d'opération d'intérêt national – la différence essentielle étant que le maire délivre le permis de construire hors OIN alors que ce rôle est

⁴⁶ Par exemple, l'AFTRP est concessionnaire de la ZAC « Maison Blanche » à Neuilly-sur-Marne depuis 2014. Au cours des auditions marquant la procédure d'appel d'offres et conduisant à la décision de la collectivité de désigner l'AFTRP comme aménageur, les modalités de décision et les instances de pilotage ont été parmi les sujets importants négociés, portés ensuite au traité de concession.

dévolu au préfet en OIN. Un dispositif conventionnel peut alors lier l'Etat (et son aménageur le représentant) et la ou les collectivités locales concernées pour convenir de modalités de gouvernance et de pilotage partagés de la conception urbaine et de la réalisation du projet, mais un tel dispositif n'est pas systématiquement recherché dans ce cas de figure⁴⁷.

Le Gouvernement a annoncé au mois d'octobre 2014 un Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France destiné à augmenter, accélérer, faciliter et débloquer des opérations d'aménagement et de construction de logements, et précisé que ce plan pourrait comporter en son sein une opération d'intérêt national multi-sites impliquant l'Etat sur des territoires à fort potentiel de construction dès lors que des emprises foncières seraient mutables et accessibles par des moyens de transports collectifs cofinancés par l'Etat. Des élus ont exprimé leur inquiétude qu'un Etat recentralisateur décide unilatéralement de projets urbains sur leur territoire à travers le dispositif d'OIN symbolisé par le transfert du permis de construire du maire au préfet, malgré les explications du Gouvernement sur le rôle partenarial qu'il souhaite impulser.

Pour affirmer sa volonté de coproduction des projets d'aménagement, le présent rapport préconise que l'implication de l'Etat dans l'initiative d'une opération d'aménagement sur un territoire, qu'elle fasse appel ou non à la procédure juridique d'opération d'intérêt national, fasse prioritairement l'objet d'une contractualisation de cette implication entre l'Etat, son établissement public d'aménagement et les communes et intercommunalités compétentes. Il est proposé que ce dispositif prenne le nom de Contrat d'Intérêt National pour l'aménagement et le logement.

3.1.1 L'OIN, un dispositif existant utile mais d'une portée relative

➤ Les limites de l'OIN sur le plan juridique

Le dispositif d'opération d'intérêt national est mentionné dans les articles L121-2 et suivants du Code de l'urbanisme. Il entraîne, sur les périmètres définis par décret en Conseil d'Etat et repris à l'article R121-4 du Code de l'urbanisme, un certain nombre de dérogations au droit commun de l'urbanisme réglementaire et de l'aménagement résumées ci-après :

- l'Etat (Préfet) est compétent pour créer les zones d'aménagement concerté (ZAC) et en approuver le programme des équipements publics (PEP), quelle que soit la personne à l'initiative de l'opération (L311-1 du Code de l'urbanisme) - les collectivités peuvent donc continuer à initier des opérations, de même que l'Etat via les EPA ;

⁴⁷ Par exemple, l'AFTRP a pris l'initiative de la ZAC du « Fort d'Aubervilliers » à Aubervilliers et Pantin en 2014. Dès avant, et depuis 1969, l'émergence d'une gouvernance conjointe du projet avec les villes d'Aubervilliers et de Pantin, mais également avec la communauté d'agglomération Plaine commune, a été, faute d'outil, lente, incertaine et mouvante. Elle n'est d'ailleurs pas encore entièrement stabilisée, après le changement d'équipe municipale intervenu à l'occasion des élections de 2014.

- l'Etat (Préfet) est également compétent pour :
 - instruire les autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols (L422-2) ;
 - conclure des projets urbains partenariaux (PUP, L332-11-3) ;
 - prendre en considération une opération d'aménagement (L111-10) ;
- les documents locaux d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) sont élaborés par les collectivités territoriales compétentes mais sont assujettis aux principes de l'OIN : ils ne peuvent en contrarier la réalisation (L121-2, L141-1 pour le SDRIF, R121-1) ;
- la règle de constructibilité limitée (L111-1-2) n'est pas applicable ;
- une exonération de taxe d'aménagement est prévue sous condition (L331-7, R331-5) ;
- le foncier aliéné par l'Etat n'est pas soumis au droit de préemption urbain (DPU, L213-1) et les collectivités ne disposent pas dans ce cas du droit de priorité (L240-2).

La procédure d'OIN recèle donc des possibilités d'intervention non négligeable de l'Etat et de ses aménageurs chargés de la mettre en œuvre. Pour autant, lorsque l'Etat intervient en aménagement opérationnel, il le fait nécessairement dans le cadre d'une démarche négociée avec les collectivités, en échangeant sur les projets, ne serait-ce que pour obtenir leur accord sur les équipements publics nécessaires à l'urbanisation que les collectivités auront à reprendre en gestion, voire à financer en tout ou partie.

S'agissant des permis de construire, en OIN, ils sont délivrés par le maire, agissant au nom de l'Etat. Les services de l'Etat instruisent les dossiers puis transmettent un projet d'arrêté au maire qui le signe si son avis est convergent. Ce n'est que si l'avis du maire est divergent que le préfet est habilité à prendre la décision de le signer au nom de l'Etat. Ce processus est prévu dans le code de l'urbanisme, en application de la combinaison des articles suivants :

- Article L422-2 (extrait)

« Par exception aux dispositions du a de l'article L. 422-1, l'autorité administrative de l'Etat est compétente pour se prononcer sur un projet portant sur :

c) Les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2 ; »
- Article R422-2 (extrait)

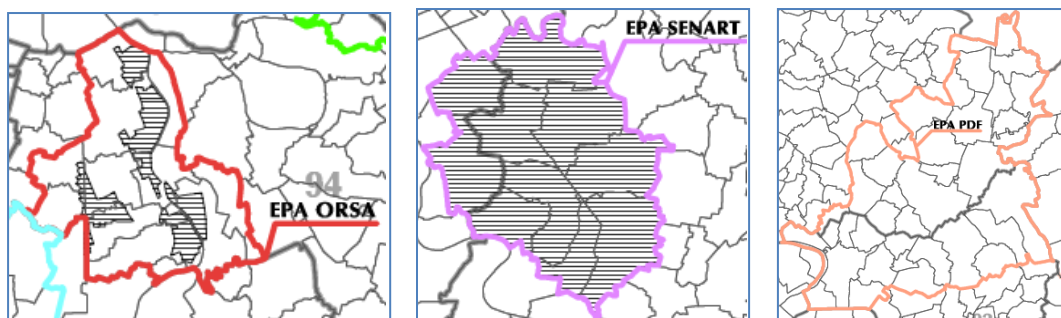
« Le préfet est compétent pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable dans les communes visées au b de l'article L. 422-1 et dans les cas prévus par l'article L. 422-2 dans les hypothèses suivantes :

e) En cas de désaccord entre le maire et le responsable du service de l'Etat dans le département chargé de l'instruction mentionné à l'article R. 423-16. »

Les périmètres d'OIN en Ile-de-France ne recouvrent pas nécessairement les périmètres de compétences des EPA. Certains établissements publics de l'Etat ont d'ailleurs développé des opérations en initiative propre sans disposer de périmètre d'OIN (c'est le cas de l'AFTRP et de l'EPA Plaine de France notamment) tandis que d'autres disposent de périmètres d'OIN ne couvrant que partiellement leur périmètre d'intervention (c'est le cas de l'EPA-ORSA) sans que soit constaté un mode de faire différent entre les opérations situées en OIN et celles situées hors OIN (voir page 33 sur la possibilité pour les EPA de

prendre l'initiative d'opérations en OIN et hors OIN). L'OIN marque la volonté de l'Etat d'être présent mais ne modifie qu'à la marge les pratiques, qui reposent essentiellement, dans chaque cas, sur la négociation et le partenariat.

Superposition des périmètres de compétence des EPA (contour) et des périmètres d'OIN (rayures)



Le directeur général de l'EPA-ORSA parle ainsi d'une « OIN de gouvernance » pour mettre en avant ce constat que l'OIN vaut davantage aujourd'hui par le partenariat qu'elle institue entre les quatre niveaux de puissance publique que par ses effets juridiques.

➤ *Des moyens financiers aujourd'hui contraints*

Historiquement, les OIN de ville nouvelle ont bénéficié de moyens importants de la part de l'Etat, mais également de la Région Ile-de-France. Ces moyens étaient de quatre natures différentes⁴⁸ :

- les interventions directes de l'Etat :
 - financement d'une politique active de réserves foncières (plus de 30.000 ha acquis) par crédits budgétaires et la mise en place de deux fonds dédiés (FARIF et FNAFU) ;
 - financement de la voirie primaire (plus de 500 km de voies) par crédits budgétaires, dans le cadre des contrats de plan Etat-Région ;
 - financement des déficits d'exploitation des autorités organisatrices des transports en commun des villes nouvelles, le temps de leur montée en puissance ;
 - financement d'équipements majeurs, telles les universités via le contrat de plan Etat-Région.

⁴⁸ Source : centre de documentation de l'urbanisme, programme Interministériel d'Histoire et d'Evaluation des Villes Nouvelles Françaises 2001-2005.

- les aides aux EPA chargés de mettre en œuvre les OIN :
 - abondement des budgets des EPA déficitaires par dotations annuelles ;
 - limitation du besoin en fonds de roulement de l'aménagement grâce à la prise en charge par l'Etat du préfinancement du foncier (aujourd'hui encore, l'AFTRP porte sur des crédits Etat 750 ha sur Marne-la-Vallée et 2.000 ha sur Sénart, cédés au fur et à mesure de leurs besoins aux EPA concernés).

- les aides aux communes supports des OIN :
 - préfinancement des équipements publics par l'Etat et la Région via le versement d'avances remboursables long terme bénéficiant d'un différé de 11 ans ;
 - versement d'aides à l'investissement sous forme d'une dotation globale d'équipement gérée de manière très souple par le Secrétariat général des villes nouvelles, qui disposait d'une enveloppe globale⁴⁹ ;
 - versement d'aides au fonctionnement pour les communes structurellement déficitaires, du fait du décalage entre leurs recettes fiscales et la charge de gestion des équipements. Cette aide a concerné en particulier les territoires souffrant d'un décalage entre le développement du logement et celui de l'activité et des bureaux.

- les aides aux entreprises, pour favoriser l'implantation :
 - exonération de la redevance sur les bureaux ;
 - dégrèvement de la taxe sur les bureaux ;
 - remboursement du versement transport.

Il est loisible d'apprécier à cette lecture l'avantage financier que représentait la procédure d'OIN pour les territoires et leurs projets. Le contexte des finances publiques a toutefois fortement évolué et ne permet plus la mise en place de telles mesures d'accompagnement.

3.1.2 Le Contrat d'Intérêt National pour l'aménagement et le logement (CINaI), un dispositif proposé pour la mise en œuvre des projets

Qu'ils soient institutionnels, réglementaires, financiers ou opérationnels, l'Etat dispose de plusieurs leviers (dont l'OIN est un parmi d'autres) pour accompagner les territoires et leurs projets urbains et faciliter l'émergence et la réalisation d'opérations d'aménagement. Le regroupement de tout ou partie de ces leviers appliqués à un projet urbain dans un document contractuel entre l'Etat et les collectivités concernées pourrait conférer à ces outils un caractère partenarial qui leur manque peut-être aujourd'hui.

C'est le sens de la proposition de Contrat d'Intérêt National pour l'aménagement et le logement (CINaI), exposée dans le présent rapport. Le CINaI serait constitué d'un protocole simple signé entre les parties, centré sur la mise en œuvre des opérations d'aménagement

⁴⁹ « A cet égard, il convient de souligner l'importance que revêtait la souplesse d'attribution et de gestion de cette dotation dans la configuration villes nouvelles dont l'objectif premier est la construction de logements, et plus particulièrement de logements sociaux ». Extrait de la source précitée.

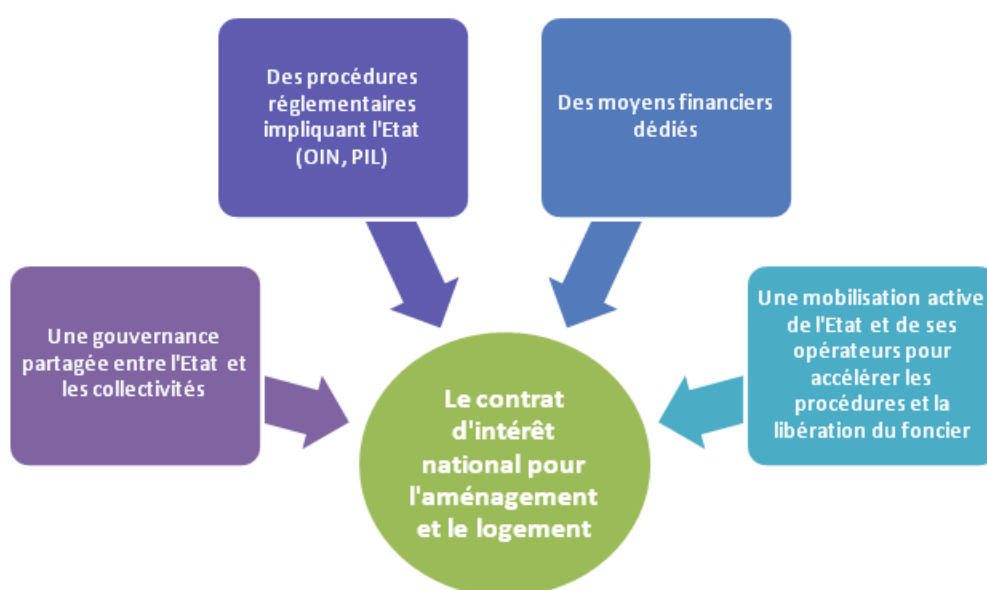
dont l'initiative revient à l'Etat via un de ses établissements publics (dans ou hors un périmètre d'OIN).

Le CINal listerait ainsi les procédures, moyens et outils mis à la disposition de l'opération d'aménagement par l'Etat et par les communes et/ou intercommunalités concernées qui en seraient les cosignataires, avec l'établissement public d'aménagement chargé de sa mise en œuvre (le cas échéant Grand Paris Aménagement). Les conseils régional et départementaux auraient la faculté de le signer s'ils le souhaitent, en particulier quand ils sont cofinanceurs de l'opération.

Le cas échéant, le CINal constituerait un protocole de déclinaison et de mise en œuvre des objectifs contractés par des documents supérieurs, tels que le SDRIF, le contrat de plan Etat-Région (CEPR) pour certains financements, ou le contrat de développement territorial (CDT) quand il existe.

Le CINal pourrait notamment décrire :

- les modalités de gouvernance et de pilotage de l'opération (ou des opérations) dont l'Etat prend l'initiative, partagés entre les acteurs et notamment avec les collectivités locales ;
- les procédures réglementaires utilisées par l'Etat pour réaliser l'opération (ou les opérations) dont il prend l'initiative, ainsi que les règles d'urbanisme mobilisées par les collectivités partenaires pour permettre l'opération ;
- les moyens financiers spécifiques mis en place par l'Etat dans le cadre de l'opération (ou des opérations) dont il prend l'initiative, comme les participations financières des collectivités concernées à l'opération (ou aux opérations) ;
- les conditions de mobilisation des opérateurs de l'Etat le cas échéant désignés pour réaliser l'opération (ou les opérations) concernée(s), et les partenariats mis en place avec les entreprises publiques locales associées à l'opération (ou aux opérations).



Pour être efficace et conserver au Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France sa rapidité d'intervention, la durée de négociation de tels contrats serait encadrée. Un délai de six mois pourrait par exemple être consacré à l'élaboration de chaque contrat. A vocation opérationnelle, le CINaI et les modalités de sa conclusion ne demanderaient aucune disposition législative ou réglementaire spécifique.

Au final, les périmètres faisant l'objet d'un contrat d'intérêt national, avec ou sans OIN, pourraient être appelés « sites d'intérêt national » pour l'aménagement et le logement.

➤ *Une gouvernance partagée autour d'objectifs négociés*

Dans les opérations d'aménagement dont l'Etat prendra l'initiative, une gouvernance partagée pourra être mise en place (ou confortée quand elle existe déjà). Cette gouvernance a vocation à réunir, aux côtés de l'Etat, les différents niveaux de collectivités intervenant dans l'aménagement et son financement, au premier rang desquelles figurent les communes et les intercommunalités mais également, s'agissant d'opérations d'envergure, les départements (voiries départementales, collèges par exemple) et la région Ile-de-France (financement d'équipements via le contrat de plan par exemple).

Grand Paris Aménagement ou l'EPA compétent serait alors chargé d'animer cette gouvernance territoriale qui travaillera sur les enjeux de développement et de structuration urbaine des territoires considérés.

Selon les cas, cette gouvernance pourra revêtir des formes légères (comité de territoire) ou plus institutionnelles (GIP par exemple). La constitution d'entreprises communes avec les collectivités elles-mêmes, le cas échéant filiales de Grand Paris Aménagement, pourra exceptionnellement être étudiée (cf. 3.2.3).

➤ *Une mobilisation active de l'Etat et de ses opérateurs*

Les opérations (en OIN ou hors OIN) qui feront l'objet d'un contrat d'intérêt national pour l'aménagement et le logement bénéficieront d'une attention renforcée de l'Etat sous l'autorité du préfet de région, dans l'objectif d'en accélérer la réalisation.

Leur pilotage reviendra selon les cas à Grand Paris Aménagement ou à l'EPA compétent. S'agissant de la mise en œuvre opérationnelle, les opérations dont l'Etat prendra l'initiative (en OIN ou hors OIN) seront mises en œuvre par Grand Paris Aménagement ou l'EPA concerné. Les collectivités seront associées à la conception, au pilotage et au suivi de ces opérations. Elles pourraient aussi être associées à leur réalisation, dans les cas où elles jugeraient, et l'Etat avec elles, qu'un dispositif partenarial opérationnel commun serait souhaitable et possible (cf. 3.2.3 sur les montages proposés).

Il peut cependant être rappelé ici que dans le périmètre juridique d'OIN, et contrairement à ce qui est parfois cru, l'Etat (et ses établissements) ne détiennent aucun droit exclusif de prendre l'initiative des opérations. Cela signifie qu'au sein d'un périmètre d'OIN, il est juridiquement possible à une collectivité de prendre l'initiative d'une opération (et d'organiser alors une procédure de mise en concurrence aux fins de désigner l'aménageur de son choix).

Par ailleurs, dans le cadre d'une implication de l'Etat, il importerait que ce dernier se fixe pour objectif d'obtenir un alignement de ses différents opérateurs sur des sujets clefs, conditionnant l'équilibre économique des opérations d'aménagement et leur phasage opérationnel. En effet, les orientations stratégiques données par l'Etat à ses opérateurs peuvent se traduire au niveau des projets par des injonctions paradoxales qui en bloquent l'avancée (l'exemple le plus courant étant celui de la valorisation du foncier public, qui représente une dépense pour les bilans d'opérations, que l'aménageur cherche à réduire, mais une recette pour l'opérateur propriétaire, que celui-ci cherche à maximiser au regard de ses contraintes financières).

Pour ce faire, il pourrait être recommandé que le préfet de région anime un comité semestriel des opérateurs de l'Etat et de la Région, réunissant notamment Grand Paris Aménagement, les EPA concernés, l'ANRU, la SGP, l'EPIF, EDF, RFF/SNCF, le STIF, l'AP-HP, etc., dans le but de débattre et de proposer à l'arbitrage ces éventuelles contradictions. Ce point répondrait à une attente majeure des collectivités locales, des opérateurs et des EPA rencontrés dans le cadre de l'élaboration du présent rapport.

➤ *Des procédures réglementaires utiles à la mise en œuvre*

Le CINaI, pourra exposer la ou les procédure(s) réglementaire(s) exorbitante(s) du droit commun éventuellement nécessaires ou utiles à une mise en œuvre facilitée et/ou accélérée du projet :

- la procédure existante d'OIN : l'OIN est avant tout une procédure établissant un régime juridique particulier en raison de l'intérêt majeur d'une opération ou d'un groupe d'opérations, dont les effets principaux sont le transfert de l'instruction des permis de construire de la commune à l'Etat et l'absence d'opposabilité d'une constructibilité limitée (cf. supra). Elle ne dicte pas la forme urbaine des opérations et n'entraîne évidemment pas mécaniquement de grands ensembles. L'OIN permet d'aider l'émergence et la conduite de projets d'aménagement dans des contextes où la complexité et l'envergure des projets nécessitent une implication de l'Etat ;
- la nouvelle procédure intégrée pour le logement (PIL) : créée en 2013 par ordonnance et inscrite à l'article L300-6-1 du Code de l'urbanisme, la PIL permet de simplifier, de combiner et d'accélérer des procédures de construction de logement. Grâce à cette procédure, les opérations de logement reconnues d'intérêt général à l'initiative de l'Etat ou de son opérateur, pourront être réalisées plus facilement. Les règles d'urbanisme, et jusqu'à des normes supérieures, en vigueur sur un territoire pourront être adaptées et ajustées pour permettre à ces projets de voir le jour. Le SDRIF, les PLH, les PLU, les PPRI, sont des exemples de documents pouvant être modifiés par une application de la PIL. L'adaptation de la règle au projet et non du projet à la règle est de ce point de vue une logique tout à fait innovante. La nouvelle procédure vise à ce que les délais de réalisation des opérations d'aménagement auxquelles elle s'appliquera soient divisés par deux, pour s'inscrire dans des temporalités de métropoles mondiales comparables, comme Londres ;

- la nouvelle procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE) : créée en 2014 par ordonnance et également inscrite à l'article L300-6-1 du Code de l'urbanisme, la PIIE est l'équivalent de la PIL pour les projets immobiliers de création ou d'extension de locaux d'activités économiques. Elle a pour objectif de permettre d'accélérer la réalisation des projets et pourra être mise en œuvre par les opérateurs de l'Etat.

De leur côté, les collectivités seraient invitées à consigner leurs engagements de facilitation du projet urbain : mise aux normes de documents d'urbanisme par exemple.

➤ *Des moyens financiers adaptés*

Le CINA pourra recenser les moyens financiers spécifiques et/ou abondés le cas échéant consacrés par l'Etat et les collectivités partenaires au(x) projet(s) concerné(s). L'évolution des compétences comme le contexte budgétaire contraint ne peuvent permettre à l'Etat d'engager des financements de même nature et de même montant que ceux qui ont prévalu au temps des villes nouvelles. L'Etat, aux côtés des collectivités partenaires elles-mêmes financeurs, devrait néanmoins clairement faire apparaître les engagements financiers et opérationnels concrétisant le caractère d'intérêt national et garantissant le bon déroulement des opérations dont il prend l'initiative.

Le Contrat d'Intérêt National pour l'aménagement et le logement permettrait de réunir puis de contractualiser avec les collectivités, tout ou partie des dispositifs que l'Etat est susceptible de mettre à la disposition de territoires et de leurs projets d'aménagement urbain, pour faciliter leur émergence et accompagner leur réalisation. Il deviendrait l'outil privilégié de la mise en œuvre du Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France décidé par le Premier ministre.

Ce contrat apparaît susceptible de constituer une condition essentielle de réussite de la future OIN, en déployant une démarche contractuelle entre l'Etat et les collectivités, l'Etat n'utilisant alors unilatéralement ses moyens comme celui de l'OIN qu'à titre exceptionnel, en cas d'opposition non justifiée d'une collectivité à l'aménagement de terrains mutables, notamment publics.

Proposition n°6 :

Instituer un Contrat d'Intérêt National pour l'aménagement et le logement entre l'Etat et les collectivités pour contractualiser les droits et obligations des parties dans le cas d'opérations d'aménagement réalisées à l'initiative d'établissements publics de l'Etat, dont Grand Paris Aménagement. Inscrire dans ce contrat les moyens de gouvernance (comités de pilotage, comités techniques), réglementaires (OIN, PIL, PIIE) et financiers (infrastructures primaires, équipements publics) le cas échéant mobilisés pour ces opérations. Faire du Contrat d'Intérêt National l'outil privilégié de mise en œuvre du Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France et le cas échéant une convention d'application des Contrats de développement territorial.

3.1.3 De nouvelles modalités d'accompagnement des projets demandées par les acteurs mais supposant un examen complémentaire

Différentes auditions et rencontres avec des élus et des professionnels, menées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, ont fait apparaître le souhait que l'Etat envisage l'examen de plusieurs propositions liées à la mise en œuvre des opérations d'aménagement relevant des contrats d'intérêt national :

- une fiscalité dérogatoire sur certains périmètres et/ou produits ciblés ;
- un engagement de l'Etat et de la Région pour le financement d'infrastructures primaires au-delà des seules périodes du contrat de plan ;
- l'accroissement de la bonification de la nouvelle aide aux maires bâtisseurs destinée au cofinancement des équipements publics de proximité ;
- des modalités supplémentaires d'intervention en matière de portage foncier en aménagement ;
- la mobilisation par le marché bancaire comme par la Caisse des Dépôts de prêts dédiés aux grandes opérations d'aménagement et de logement ;
- la poursuite de la simplification administrative et normative.

Ces pistes d'évolutions, complémentaires à l'objet principal du présent rapport, n'ont pas fait l'objet de contre-expertises et d'approfondissements techniques, financiers et d'opportunité avec les diverses administrations et opérateurs concernés. Elles sont donc ici mentionnées à titre prospectif.

➤ La demande d'une fiscalité dérogatoire sur certains périmètres et/ou produits ciblés

La question de la TVA

Des professionnels ont rappelé leur attachement à une fiscalité réduite (taux de TVA réduit par exemple) sur certains produits (logements en accession libre destinés à la primo-accession par exemple) ou périmètres opérationnels (en OIN par exemple). Il n'appartient pas au présent rapport de juger de l'opportunité de telles pistes : leur mise en œuvre serait certainement utile à la maîtrise des prix des logements, donc à l'accroissement de leurs ventes et à celle de l'activité. Elle serait toutefois difficilement cohérente avec les politiques communautaires et nationales de redressement des finances publiques, introduisant un facteur de manque à gagner fiscal pour l'Etat. Elle remettrait en outre en cause la distinction des taux de TVA jusqu'ici réservée aux périmètres de rénovation urbaine, au logement social et au logement intermédiaire.

L'optimisation de la taxe d'aménagement

Pour soutenir la construction d'équipements publics, des élus et des professionnels proposent de systématiser autour des gares, selon des périmètres à définir en fonction de la desserte (métro, RER, RGPE, tramway, TCSP), l'application d'un taux majoré de taxe d'aménagement, les communes devant le cas échéant délibérer non pour l'appliquer mais pour décider d'y déroger. Selon ses promoteurs, cette majoration, qui peut légalement aller jusqu'à 20%, pourrait s'établir à deux niveaux différents selon que l'on se situe en zone Abis (Paris et la première couronne ainsi que certaines communes des Yvelines) ou A (le reste de l'Ile-de-France).

L'intérêt budgétaire et financier pour les communes d'une telle mesure est compréhensible, comme l'est la recherche de sa capacité à peser sur la valorisation foncière là où la puissance publique va, par ses investissements supportés par le contribuable, amener de la valorisation urbaine et donc de la valorisation foncière. Son effet de pression fiscale n'en sera pas moins considéré comme contestable par l'Etat.

La réforme de la Redevance pour la Création de Bureaux (RCB)

La construction de bureaux, locaux commerciaux ou de stockage, situés en Île-de-France, est soumise à une redevance, notamment perçue à l'occasion de travaux de construction. Cette redevance est due par les propriétaires, qu'ils soient particuliers, entreprises et organismes privés ou publics, d'un local imposable en pleine propriété, copropriété ou indivision, ou bien titulaires d'un droit réel sur un local imposable.

La recette de cette redevance est notamment utile au financement des infrastructures de transports par le Conseil régional.

Le régime juridique de la RCB, défini par les articles L 520-1 et suivants du code de l'urbanisme, a été modifié par une loi du 29 décembre 2010, entrée en vigueur le 1er janvier 2011.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 décembre 2010, la RCB était applicable dans des zones définies par décret en Conseil d'Etat. Le décret énumérait, pour chaque département de l'Île de France, une liste limitative de communes ainsi que le taux de RCB qui leur était applicable. Jusqu'à cette date, les villes nouvelles bénéficiaient d'une exonération fondée sur le fait qu'elles ne figuraient pas dans cette liste (voir également 3.1.1).

Depuis le 1er janvier 2011, le champ d'application territorial de la RCB est le même que celui de la taxe annuelle sur les bureaux, instituée par l'article 231 ter du code général des impôts.

Le dispositif d'une énumération limitative de communes a été abandonné. Les communes d'Île-de-France sont réparties en trois catégories, appelées "circonscriptions", et l'article L520-3 du code de l'urbanisme définit le taux de redevance applicable à chaque circonscription. Le tarif est dégressif de la première à la troisième circonscription⁵⁰. Cette réforme a fait entrer dans le champ d'application de la RCB des communes qui ne s'y trouvaient pas auparavant, et elle a par ailleurs augmenté fortement le montant de la redevance.

⁵⁰ 1e circonscription : Paris (75) et Hauts-de-Seine (92).

2e circonscription : Seine-Saint-Denis (93), Val-de-Marne (94) et les communes de Seine-et-Marne (77), des Yvelines (78), de l'Essonne (91) et du Val-d'Oise (95) qui font partie de l'unité urbaine de Paris.

3e circonscription : les communes pouvant bénéficier de la DSUCS (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale) et du FSRIF (fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France), ainsi que les communes du 77, du 78, du 91 et du 95 non incluses dans l'unité urbaine de Paris.

Tarifs 2015 par m² de construction

Types de locaux	1e circonscription	2e circonscription	3e circonscription
Bureaux	368,95 €	229,52 €	92,24 €
Locaux commerciaux	128,71 €	80,44 €	32,18 €
Locaux de stockage	13,95 €	13,95 €	13,95 €

Ce montant est jugé « confiscatoire » par les élus des zones dont l'attractivité n'est pas établie à l'échelle régionale et dont les niveaux de charges foncières sont parfois inférieurs au montant de la redevance. Les aménageurs, investisseurs et promoteurs font état de risques que le niveau de cette redevance « vitrifie » des marchés locaux, devenus impossibles à rentabiliser.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a demandé au Préfet de région d'élaborer une proposition de réforme du calcul de cette redevance, en vue de la loi de finances initiale pour 2016. Parmi les réflexions avancées, celles visant à diminuer les montants de la redevance dans les secteurs éloignés de la zone dense (voire d'annuler ceux-ci en dehors de l'aire urbaine), et à compenser ces diminutions par une variation nouvelle des montants en zone dense, de sorte que le produit total de la redevance ne s'en trouve pas au total affecté, ont retenu l'attention du préfigurateur.

➤ *Un engagement de l'Etat et de la Région pour le financement d'infrastructures primaires au-delà des seules périodes du contrat de plan*

Les équipements primaires, correspondant aux voiries et ouvrages structurants, qui par définition desservent des territoires élargis, ne peuvent être mis à la charge des opérations d'aménagement (ou uniquement selon une quote-part calculée) et doivent par conséquent être financés en dehors du bilan. Ce rôle revient aux grandes puissances publiques, au premier rang desquelles l'Etat, la Région et les départements pouvant être des cofinanceurs décisifs.

Le Code de l'urbanisme prévoit dans son article L311-4 que « ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone. Lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge de l'aménageur. »

Or ces équipements (ouvrages de franchissement ferroviaires ou fluviaux, échangeurs autoroutiers par exemple) conditionnent parfois la pertinence même d'une opération d'aménagement, sans lesquels elle peut perdre son sens comme sa faisabilité.

A cet égard, une priorisation des crédits de l'Etat, mais également de la Région, paraît aujourd'hui d'autant plus nécessaire que ces crédits sont comptés. Cette priorisation existe via le contrat de plan entre l'Etat et la Région (CPER). Mais des collectivités comme des aménageurs constatent que le calendrier des CPER, qui s'étendent sur des périodes de cinq ans (dont deux ans de négociations) est mal adapté à la visibilité nécessaire au

montage et à la mise en œuvre d'opérations d'envergure⁵¹. Le temps court correspond aux projets de construction et d'équipements ; il ne répond pas nécessairement aux contraintes des projets d'aménagement, qui peuvent porter sur plusieurs contrats successifs.

La question est donc posée à l'Etat et à la région Ile-de-France de la mise en concordance du temps du financement des équipements primaires avec celui de l'aménagement. La création d'un fonds dédié au financement des équipements primaires, permettant d'étaler la charge pour les financeurs sur plusieurs années, indépendamment de l'année de survenance de la dépense, a été évoquée. Un tel fonds serait alimenté par une dotation annuelle de l'Etat et de la Région, inscrite dans chaque CPER et versée par cinquième tout au long du contrat de plan.

Une réforme de ce type, qui ne demanderait pas de crédits budgétaires supplémentaires mais organiserait différemment, pour plus d'efficacité et de rapidité, la mobilisation de crédits budgétaires prévus par ailleurs, pourrait mériter l'examen.

➤ ***L'accroissement de la bonification de la nouvelle « aide aux maires bâtisseurs » destinée au cofinancement des équipements publics de proximité***

Annoncé par le Premier ministre le 4 mars 2015, un fonds d'aide aux maires bâtisseurs, doté de 100 millions d'euros, doit permettre de faciliter le financement d'équipements publics par les communes les plus bâtitrices.

Ses principes ont été définis dans le décret n°2015-734 du 26 juin 2015, un arrêté doit venir en préciser les modalités d'application. Sous réserve des précisions à venir dans le cadre de cet arrêté, il est prévu que l'aide, d'un montant a priori de 2 000 € par logement construit, sera accordée aux communes des zones tendues (A, Abis, B1), non carencées au titre de la loi SRU, dépassant un taux de croissance normal du parc de résidences principales (soit 1 % par an, donc 0,5 % par semestre). Elle sera réservée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à un plafond qui pourrait être de 1 030 euros, sauf pour les communes situées dans le périmètre d'une OIN (ou ayant contracté un contrat de développement territorial) pour lesquelles ce plafond fera l'objet d'une majoration définie par l'arrêté : c'est un premier mécanisme de bonification attaché à l'OIN.

Ce dispositif se veut être un apport financier supplémentaire, simple à actionner pour les communes, qui sera versé dès 2015 et qui permettra donc d'accompagner celles qui font un réel effort de construction.

L'émergence de cette aide financière était très attendue des collectivités qui peuvent ne pas être encouragées à construire des logements en raison des dépenses d'équipements publics de proximité induits (écoles, crèches, gymnases...), en investissement comme en

⁵¹ A titre d'exemple, sur les 20 M€ de crédits GP3 (déclinaison par la Région du CPER pour les grands projets) fléchés pour l'EPA-ORSA sur la période 2007-2013, seuls 6,8 M€ avaient été notifiés à fin 2014 et 25 K€ versés. Les crédits non utilisés pourront théoriquement être repris dans le prochain programme de financement mais, outre le fait qu'ils devront faire l'objet d'une nouvelle négociation, ils ne se cumuleront pas avec les crédits précédemment inscrits.

fonctionnement (cf. 1.1.2.). Beaucoup, dont le rapporteur, se réjouissent donc de son instauration.

Du point de vue d'élus comme de professionnels, son niveau demeure cependant limité : les auditions conduites dans le cadre de l'élaboration du présent rapport ont notamment permis aux élus rencontrés d'exprimer qu'il n'était pas de nature à garantir un réel effet de levier et à des experts d'exprimer à l'inverse la crainte d'un simple effet d'aubaine.

Dès ce stade, il est prévu dans le cadre du projet de contrat de plan Etat-Région que le montant de cette aide aux maires bâtisseurs soit abondé par la Région⁵². La combinaison, pour un effet de levier maximum, de l'aide de l'Etat, dont les modalités de mise en œuvre relèvent d'une logique de guichet (automaticité du versement dès lors que les critères sont remplis), et de celle de la Région, qui relèvera d'une logique de contractualisation avec les structures intercommunales, assortie de critères pouvant différer de ceux définis par l'Etat, ne sera cependant pas systématique.

Des personnalités rencontrées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport ont souvent exprimé le souhait que cet abondement soit encore accru, quitte à ce que l'Etat conditionne un accroissement de son propre effort à l'augmentation des contributions des autres puissances publiques, par exemple départementales et métropolitaine.

Ce sujet relève d'éventuels négociations et arbitrages menés par l'État et les collectivités territoriales.

➤ *Des modalités supplémentaires d'intervention en matière de portage foncier en aménagement*

Au cours des rencontres organisées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, plusieurs propositions ont été recueillies touchant aux dispositifs de portage foncier, en particulier par l'EPFIF. Il revient à l'Etat, en lien avec la Région Ile-de-France, et naturellement à l'EPFIF lui-même, de juger de la pertinence des idées avancées, qui ne sont pas reprises à son compte par l'auteur du présent rapport mais sont néanmoins rapportées en ce qu'elles peuvent mériter un examen utile.

La proposition d'un mécanisme de portage foncier indirect

L'EPFIF, comme les autres établissements publics fonciers, est amené à intervenir pour porter du foncier après la désignation de l'aménageur et donc parallèlement à ce dernier. Cette situation pourrait être amenée à se développer, si l'Etat en convenait, pour faciliter le portage du foncier opérationnel notamment dans le cadre d'opérations d'envergure, présentant un intérêt national.

Cette simultanéité d'intervention sur un périmètre opérationnel donné peut cependant interroger la relation entre l'aménageur et l'établissement public foncier en termes d'organisation (comment les équipes respectives se répartissent les tâches et se coordonnent, comment éviter les doublons) d'une part et de maîtrise des coûts et de pilotage du risque (comment piloter les arbitrages inhérents à la maîtrise du risque)

⁵² Cf. projet de contrat de plan État-Région Île-de-France signé le 16 février 2015 par le Premier Ministre et le Président de la Région Ile-de-France et délibération n°CR 58-15 du 19 juin 2015 du Conseil Régional d'Ile-de-France sur la mise en œuvre du volet territorial du contrat de plan Etat et Région 2015-2020.

d'autre part. La question financière est notamment jugée importante dans les cas où l'aménageur porte intégralement le risque, ce qui est le cas des EPA et de l'AFTRP lorsqu'ils interviennent en initiative propre.

Le dispositif contractuel existant est jugé satisfaisant, mais l'hypothèse complémentaire d'une association de l'opérateur foncier au risque porté par l'aménageur sur l'enveloppe des acquisitions foncières et sur leur gestion, voire d'une évolution des modalités de portage, a été évoquée.

L'intervention d'un opérateur foncier indépendant⁵³ de l'aménageur mais intervenant pour le compte de ce dernier soulève en effet des questions d'ordre opérationnel :

- sur la négociation des acquisitions : certaines clauses ayant un impact direct sur son bilan et permettant de l'optimiser, comment faire en sorte que l'aménageur puisse appréhender dans toutes leurs dimensions les clauses liées à la pollution (adaptation du projet urbain ou de son échéancier de réalisation pour permettre la phytoremédiation par exemple, prise en charge par l'aménageur de l'obligation de remise en état au titre du « tiers intéressé »⁵⁴ dans un optique d'optimisation globale) ainsi que celles permettant d'associer le propriétaire au déroulé de l'opération au travers de mécanismes de retour à meilleure fortune ou de dation en paiement moyennant un prix d'acquisition plus faible ?
- sur les interventions sur le foncier porté : comment, dès la maîtrise foncière assurée, permettre à l'aménageur de faire intervenir des tiers, géomètres et archéologues pour les fouilles préventives, ainsi que de démarrer le cas échéant les démolitions et la dépollution des sols sans alourdir l'organisation ? S'il n'est pas propriétaire, l'aménageur doit-il passer par des conventions d'occupations précaires ou de mises à disposition, qui complexifie le partage des responsabilités civiles et pénales entre l'opérateur foncier et l'aménageur ?
- sur la gestion intercalaire des fonciers et bâtis acquis : en zone dense, du fait de la présence de riverains voire d'occupants, comment cet aspect peut-il être suivi en lien étroit avec la collectivité, à qui l'aménageur rend compte ? Comment prévenir, et gérer le cas échéant, les occupations sans titre, entretenir les terrains en préparant les mises en chantier et en anticipant les démolitions et la dépollution ? Qui est titré pour mettre en œuvre la liquidation des copropriétés dégradées et négocier l'apurement des dettes (qui rentrent dans le bilan de l'aménageur) ? Quelle organisation permet d'organiser au mieux le relais, sur un site gardienné par un prestataire extérieur, entre ce prestataire et l'entreprise de démolition missionnée par l'aménageur ?
- sur la mise en œuvre des procédures urbaines et foncières : comment optimiser la gestion de ces procédures, souvent imbriquées (possibilité de mener conjointement la déclaration d'utilité publique - DUP - et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, lien entre le projet lui-même et le dossier de DUP) ?
- sur le plan financier et du pilotage du risque : comment instaurer une relation de confiance forte entre l'opérateur d'aménagement et l'opérateur foncier ? Ce

⁵³ Qui ne soit ni une ingénierie interne, ni un prestataire de service.

⁵⁴ Cf. article L. 512-21 du code de l'environnement instauré par la loi ALUR qui ouvre de nouvelles marges de négociations avec les propriétaires exploitants.

dernier est-il appelé à se positionner plutôt en prestataire de l'aménageur à qui il doit rendre des comptes ou en garant des valeurs foncières assumant le cas échéant une partie du risque foncier⁵⁵ ?

La question posée serait celle d'un renforcement du rôle de l'EPFIF dans sa fonction de pilotage des interventions en matière de portage foncier à l'échelle de l'Île-de-France et d'arbitrage au niveau stratégique entre les sites et la nature des biens portés, ainsi que dans sa fonction de conseil et d'accompagnement des opérateurs tandis que ses modalités d'intervention seraient, selon les initiateurs de cette proposition, élargies à des formes de portage indirect, dans les cas où l'aménageur est connu et dispose en interne d'une ingénierie foncière. Ses interventions en portage indirect participeraient alors de l'évaluation de son action (nombre d'ha portés, nombre de logements induits) au même titre que le portage direct.

Un ajustement possible du dispositif contractuel dans le cas de portage foncier direct

Selon des professionnels rencontrés, dans l'hypothèse où l'intervention de l'EPFIF en portage direct demeurerait privilégiée, le dispositif contractuel existant pour renforcer le lien entre la maîtrise d'ouvrage des acquisitions et le portage du risque financier associé pourrait être ajusté. Des modalités d'association de l'EPFIF au risque porté par l'aménageur sur l'enveloppe des acquisitions foncières et sur leur gestion pourraient par exemple être étudiées.

Une souplesse utile dans la durée du portage foncier et la nature du foncier porté

Qu'il agisse en portage direct ou indirect, le rôle de l'EPFIF mériterait de l'avis général d'être conforté :

- pour porter des emprises foncières globales sur une durée longue qu'il déstockera par tranche opérationnelle à l'aménageur selon un calendrier et des prix convenus à l'avance et compatibles avec le bilan de l'aménageur, lequel doit donc être associé à la détermination voire à la négociation de ce prix selon la méthode dite du compte à rebours,
- pour porter du foncier public (Etat, RFF-SNCF, collectivités locales...), quand l'Etat prend l'initiative (en OIN ou hors OIN), la valeur ajoutée de l'EPFIF étant alors de garantir une maîtrise foncière en vue d'une destination / d'un projet.

La création de foncières publiques, entre l'EPFIF et l'aménageur, en accord avec les collectivités concernées, lorsque la situation le demande et le permet, pourrait également être examinée (cf. 3.2.4).

Un dispositif diminuant le coût du foncier à la charge du bilan d'aménageur

Au cours des auditions organisées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, deux pistes complémentaires ont été évoquées pour diminuer le poids du foncier dans les bilans d'opérations en vue de faciliter la sortie des projets :

⁵⁵ Pacte de confiance, mutualisation de moyens, assise financière, partage du risque : ce sont quelques unes des raisons qui militent pour la création de sociétés foncières publiques entre les EPF et les opérateurs d'aménagement pour la constitution de réserves foncières en amont des opérations sur des secteurs stratégiques à haut potentiel de valorisation.

- la mise en place d'un mécanisme de décote foncière pour favoriser le recyclage du foncier en zone dense, qui pourrait fonctionner sur le modèle du mécanisme de minoration des charges foncières mis en place par l'EPFIF, alimenté par la contribution SRU des communes carencées ; ce fonds de décote foncière pourrait être alimenté par une part supplémentaire de TSE qui permettrait à l'EPFIF de financer sur fonds propres tout ou partie des coûts de démolition et de dépollution permettant la revente à l'aménageur d'un foncier nu et dépollué ;
- la cession du patrimoine foncier Etat en OIN à des valeur planchers avec un principe de retour à meilleure fortune le cas échéant.

La possibilité de cession de foncier public par l'Etat à des prix dynamiques

La difficulté de la mobilisation des emprises foncières publiques, notamment de l'Etat (administrations et opérateurs), est souvent soulignée par les professionnels du secteur.

L'expérience passée montre qu'un des facteurs de ralentissement dans la réalisation des opérations d'aménagement est la lenteur des procédures d'acquisition du foncier de l'Etat et de ses opérateurs, liée à la longueur des négociations.

Pour accélérer les mutations, il convient de réussir à concilier deux intérêts apparemment contradictoires : contribuer à la relance de la construction de logements en mobilisant le patrimoine foncier et immobilier dont l'Etat ou ses opérateurs sont propriétaire à un prix bas permettant l'enclenchement des opérations d'aménagement, tout en préservant la valorisation de ces emprises dans un contexte d'optimisation des recettes budgétaires.

La stratégie foncière et immobilière de l'Etat et de ses opérateurs propriétaires fonciers pourrait être adaptée pour permettre de dépasser cette contradiction.

Le mécanisme proposé doit permettre de sécuriser à la fois les opérateurs propriétaires, liés par leurs propres contraintes budgétaires, et les bilans d'opération, pour lesquels l'intégration des aléas impose des négociations serrées en amont avec les propriétaires, qui peuvent empêcher l'obtention d'un accord sur le prix. Le résultat attendu est l'accélération des procédures de cession, qui passe par la facilitation des négociations avec les opérateurs propriétaires, indispensable si l'Etat souhaite obtenir des résultats à court terme.

Une recommandation pourrait ainsi viser à définir et à généraliser une procédure en trois temps :

- Phase 1 : cession du terrain sur la base d'un bilan aménageur prudent (méthode du compte à rebours) ayant fait l'objet d'une contractualisation entre l'Etat, la collectivité locale (si celle-ci participe financièrement à l'équilibre de l'opération) et l'aménageur. Le contrat passé avec l'Etat prévoit une clause de retour à meilleure fortune (ou formule d'intéressement, ou *incentive*) ;
- Phase 2 : sur le modèle des CRACL (compte rendu d'activité aux collectivités locales), l'aménageur présente tous les ans l'évolution du bilan d'aménageur, validé par son agent comptable. Ce compte rendu d'activité à l'Etat lui permettra de suivre précisément l'évolution du bilan de l'opération à la réalisation de laquelle il a contribué ;

- Phase 3 : à la fin de l'opération, ou à la fin de chacune des phases de l'opération, et en cas d'amélioration du bilan, la clause de retour à meilleure fortune s'applique. L'Etat, en cas d'amélioration du bilan, perçoit un complément de prix dont la formule de calcul, définie préalablement, s'applique automatiquement.

Cette procédure de cession, plus dynamique que statique, présenterait l'avantage d'être plus vertueuse pour l'Etat et ses opérateurs, et pourrait constituer, en partenariat avec France Domaine, une stratégie patrimoniale foncière et immobilière pertinente ; une stratégie de « prix plancher », complémentaire de la stratégie du « prix décoté », reporte certes une partie de la recette du propriétaire public après l'acquisition foncière, mais vise à lui garantir une plus-value ultérieure.

Un tel dispositif pourrait être garanti, à chaque fois que nécessaire, dans le cadre de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), dont les prérogatives permettent la saisine du Premier ministre à des fins d'arbitrage et dont l'action a déjà réussi, depuis sa création en 2014, à mobiliser de nombreuses emprises foncières publiques à des fins de construction de logements.

➤ *La mobilisation par le marché bancaire comme par la Caisse des Dépôts de prêts dédiés aux grandes opérations d'aménagement et de logement*

Le modèle économique des opérations d'aménagement distingue d'une part l'équilibre nécessaire du bilan de l'opération à terminaison et d'autre part le préfinancement indispensable de l'opération compte tenu du décalage temporel entre les dépenses et les recettes dans des cycles de production caractéristiques de l'aménagement urbain (cf. point 4.1 infra).

C'est ce dernier point, touchant au besoin en fonds de roulement des opérateurs d'aménagement, qui a conduit la France à proposer à la Commission de l'Union européenne que le plan d'investissement dit « Plan Juncker », mobilisant des financements de la BEI, prévoit un dispositif particulier de financement des Grandes Opérations d'Aménagement et de Logement (GOAL).

Dans le même ordre d'idées, un préfinancement des opérations d'aménagement peut devoir être assuré par l'endettement (cf. 4.2.3).

Pour concourir à y répondre, des interlocuteurs du préfigurateur ont évoqué que la Caisse des dépôts, qui est déjà un financeur privilégié des projets du Grand Paris, puisse être appelée à mettre en place un produit dédié aux opérations d'aménagement d'envergure relevant de l'initiative de l'Etat à travers le CInal. Il s'agirait d'une déclinaison d'un produit existant, en adéquation avec les contraintes de financement des aménageurs, le « GAIA Grand Paris ». Ce produit propose actuellement :

- un taux attractif : livret A + 0,6% soit 1,60% depuis le 1^{er} août 2014 ;
- une très grande souplesse, adaptée à l'aménagement :
 - durée du prêt : jusqu'à 15 ans,
 - amortissement : différé total possible,

- remboursements anticipés : possibles au fur et à mesure des cessions, sans indemnités.

Les conditions d'attribution des prêts GAIA sont restrictives :

- GAIA « classique » : 25% de la surface de plancher de l'opération doit être consacré au logement social, ce qui correspond à un taux de 25% de logements sociaux pour les opérations dont le programme porte exclusivement sur du logement mais peut monter jusqu'à 70% de logements sociaux pour les opérations mixtes qui comprennent du bureau et de l'activité.

Exemple : ZAC Gare Ardoines

Données pour le GAIA	Actuel	GAIA
SDP totale (m ²)	635 057	635 057
SDP logement (m ²)	226 581	226 581
Taux de logements sociaux	40%	70%
SDP logement social (m ²)	90 632	158 764
GAIA : taux SDP log. soc. / totale	14%	25%

- GAIA « Grand Paris » : l'engagement de réaliser 25% de logements sociaux peut être pris à l'échelle du CDT, sous réserve qu'une collectivité ou un EPCI soit en mesure de s'engager à cette échelle (pénalités en cas de non respect de l'engagement).

Pour respecter les meilleures pratiques, un tel dispositif devrait, au moment de sa mobilisation, faire l'objet d'une mise en concurrence avec les offres du marché bancaire, qui ne seraient pas nécessairement moins attractives et pourraient dès lors conduire à une diversité de prêteurs.

Il est précisé que ni l'Etat ni la Caisse des dépôts n'ont été invités à expertiser un tel dispositif dans le cadre de l'élaboration du présent rapport : ce travail resterait donc à faire, si ceux-ci en convenaient.

Dans la mesure où les opérations à l'initiative de l'Etat sont le plus souvent des opérations mixant une programmation logement et une programmation économique, il est proposé que l'Etat étudie avec la CDC la possibilité d'étendre les prêts GAIA aux opérations d'envergure relevant de l'initiative de l'Etat à travers le CINaI.

➤ *La mise en place d'un fonds d'investissement dédié au Grand Paris*

Dans un contexte économique international instable, de nombreux fonds nationaux et internationaux, par exemple souverains, cherchent à investir sur le moyen et le long terme sur des actifs réels leur permettant de sécuriser leurs investissements. Ils ont manifesté à de nombreuses reprises leur intérêt pour le projet du Grand Paris, ses déclinaisons en matière de transport et dans les domaines de l'aménagement urbain⁵⁶.

⁵⁶ Cf. rapport de M. Jean LEMIERRE pour Paris-Ile-de-France Capitale Economique

Lors du comité interministériel du 14 avril 2015, le Premier ministre a mandaté la Caisse des dépôts pour mettre en place une offre de financement spécifique « Grand Paris » répondant aux critères recherchés par ces investisseurs internationaux.

Pour les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de ou parallèlement à l'élaboration du présent rapport, deux dispositifs mériteraient l'attention :

- le premier vise à constituer avec ces fonds un véhicule d'investissement lui-même appelé à investir dans des infrastructures. Cette solution paraît plutôt adaptée à un cofinancement de l'offre de transports ;
- le second consiste à permettre à des fonds, séparément, d'acquérir des emprises foncières et/ou de co-aménager une opération d'envergure et/ou d'acquérir un macro-lot à aménager et/ou d'acquérir auprès d'opérateurs immobiliers et de construction tout ou partie d'immeubles (de logements y compris locatifs, de bureaux, d'équipements privés et de commerces) en bloc ou en VEFA susceptibles de demeurer ensuite gérés par ces fonds. Cette solution paraît plutôt adaptée à un financement de l'aménagement et de l'immobilier.

➤ *La poursuite de la simplification administrative et normative*

Le plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France décidé par le Gouvernement, et l'OIN multisites qui le caractérise, ayant pour vocation d'augmenter, d'accélérer et de faciliter les opérations d'aménagement notamment productrices de logement en Ile-de-France, il apparaît cohérent que des professionnels comme des élus aient appelé de leurs vœux, dans le cadre des auditions concourant à l'élaboration du présent rapport, la poursuite de simplifications opérationnelles et administratives qui faciliteraient l'atteinte de ces objectifs.

L'innovation et la simplification recherchées peuvent, le cas échéant, demander des modifications législatives et réglementaires. La PIL constitue une première réponse, majeure, à ce double enjeu. Mais d'autres mesures ont été identifiées, sous l'égide de l'Etat et/ou par des organisations professionnelles. Celles-ci font l'objet d'un travail du ministère en charge de l'urbanisme (ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité, Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature - DGALN, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages - DHUP) et de recommandations d'instances publiques (Conseil de la simplification pour les entreprises) ou de personnalités dûment missionnées (comme M. le préfet Jean-Pierre DUPORT par le Premier ministre). Tous ont été entendus dans le cadre de la présente mission.

Pour la plupart d'entre elles, ces propositions n'entraînent pas de coût, ni pour l'Etat, ni pour les collectivités territoriales mais sont potentiellement sources d'économies importantes dans l'acte d'aménager et de construire, donc concourraient à la mise en œuvre du plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France.

Neuf propositions ont notamment été évoquées au cours d'échanges émaillant l'élaboration du présent rapport. Elles sont reprises dans le tableau suivant.

Objet	Propositions à l'étude	Dispositions juridiques impactées
Avis de l'autorité environnementale	<p>Clarifier les modalités de consultation de l'autorité environnementale après l'approbation du dossier de création. Aujourd'hui, l'autorité demande à ce qu'un nouvel avis soit sollicité dès lors que l'étude d'impact est modifiée, ce qui intervient quasi systématiquement en ZAC entre le dossier de création et le dossier de réalisation.</p> <p>En ZAC, en cas de complément d'étude d'impact au stade du dossier de réalisation, limiter la demande d'avis complémentaire au seul cas où le dossier de création est lui-même modifié.</p>	Code de l'environnement Article R.122-6
ZAC	<p>Créer un statut spécifique d'aménageur de second rang, pour le dispenser de certaines contraintes attachées au régime du lotissement (travaux, commercialisation), aux conditions cumulatives suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à partir d'un seuil de SDP créée, - lorsque la collectivité compétente accepte de reprendre les équipements communs du lotissement, - et que l'aménageur s'engage à réaliser les équipements communs en cas de défaillance de l'opérateur. <p>L'objectif est de permettre la réalisation des équipements publics du macro-lot et la division du foncier par l'aménageur de second rang ainsi que la coopération avec des opérateurs locaux.</p>	Code de l'urbanisme Articles L.442-1 et s. Articles R.442-1 et s.
ZAC (suite)	<p>Mieux articuler dossier de création et dossier de réalisation pour les grandes opérations : pour un même dossier de création, permettre de scinder l'opération en tranches donnant lieu chacune à l'adoption d'un dossier de réalisation spécifique.</p> <p>Cette proposition permet de raisonner la question du programme des équipements publics et des modalités prévisionnelles de financement (MPF) par tranche, d'améliorer l'acceptabilité locale du projet en le phasant, de caler les MPF sur l'échéance des financements contractuels (contrat de plan notamment). L'objectif est également de mener la procédure loi sur l'eau ou l'archéologie préventive à l'échelle de chaque dossier de réalisation, en plusieurs fois, pour accélérer les procédures.</p>	Code de l'urbanisme Article R 311-7
Permis de démolir	En ZAC, supprimer l'obligation de déposer un permis de démolir si la commune l'a institué sur tout ou partie de son territoire incluant celui de la ZAC. Ne s'appliquerait pas aux bâtiments protégés.	Code de l'urbanisme Article L.421-3 Article. R 421-26
Permis de construire	Porter à 2 ans le délai maximum entre deux tranches de réalisation. Porter à 5 ans le délai de validité pour anticiper des demandes globales.	Code de l'urbanisme Article R.424-17

Objet	Propositions à l'étude	Dispositions juridiques impactées
<p>Permis de construire (suite)</p>	<p>Confirmer que les permis de construire peuvent être délivrés indépendamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de la maîtrise foncière de l'emprise du projet par le pétitionnaire, ▪ et, en ZAC, pour les permis non soumis à étude d'impact, indépendamment de l'approbation du dossier de réalisation. <p>Une instruction sur l'application du droit de l'urbanisme et de l'environnement en OIN traitant des délais, des procédures et des modes d'organisation de l'Etat pour accélérer les opérations serait utile. Ces 2 points, qui ne nécessitent pas de modifications législatives ou réglementaires mais se rapportent à l'unification des pratiques, pourraient être traités dans ce cadre.</p>	<p><i>Circulaire OIN</i></p>
<p>Demandes d'autorisation au titre de la loi sur l'eau</p>	<p>Prévoir une procédure de déclaration simplifiée pour les installations provisoires en phase chantier.</p> <p>La procédure actuelle n'est pas adaptée à la phase chantier, elle peut demander facilement 6 à 8 mois, ce qui est trop long.</p>	<p>Code de l'environnement Articles R.214-7 et suivants</p>
<p>Déclassement-</p>	<p>Permettre l'acquisition du foncier sans attendre la fin de la procédure de déclassement / de désaffectation.</p> <p>Possibilité de déclasser sans désaffectation préalable : appliquer l'article L.2141-2 du CG3P à l'OIN et prévoir que la délibération de la collectivité fixera la date d'effet de la désaffectation.</p> <p>La désaffectation d'un bien peut s'avérer complexe et longue s'il faut procéder par étapes. En l'état actuel des textes, une voirie qui doit être désaffectée par phases fera l'objet de plusieurs décisions de déclassement.</p>	<p>Code général de la propriété des personnes publiques Article L.2141-2</p>
<p>Fiscalité</p>	<p>Etendre le bénéfice de l'exonération de droits de mutation prévue par l'article 1042 du code général des impôts aux EPA qui prennent l'initiative d'opérations d'aménagement. Mesure de simplification administrative.</p> <p>Actuellement, cette exonération bénéficie aux collectivités qui réalisent leurs opérations en régie et aux concessionnaires d'opérations d'aménagement, mais elle ne s'applique pas aux EPA réalisant des opérations dont ils ont pris l'initiative.</p> <p>Pour éviter une double taxation sur les mutations, les EPA sont contraints de prendre l'engagement de construire dans un délai de 4 ans, et de demander ensuite des prorogations de ce délai à l'administration fiscale. Surcharge administrative.</p>	<p>Code général des impôts (CGI) Article 1042</p>

Un dixième point gagnerait à être étudié dans un cadre spécifique, autre que le présent rapport, celui du document d'urbanisme applicable en ZAC : s'il est considéré que ce document d'urbanisme est le point de départ de la négociation et doit permettre une

réelle souplesse dans l'évolution et l'adaptabilité du projet d'aménagement, en lien avec la valorisation foncière induite par tout changement apporté aux zonages du PLU, il pourrait être envisagé de rétablir le PAZ (plan d'aménagement de zone) en OIN. Les modalités de concertation des collectivités à ce sujet pourraient alors trouver à être insérées dans le CINal.

Proposition n°7 :

*Examiner les propositions d'élus et de professionnels recueillies dans le cadre de l'élaboration du rapport mais excédant son périmètre de réflexion : **mesures fiscales** (TVA, taxe d'aménagement, RCB), fonds d'investissement Etat-Région des **infrastructures primaires**, accroissement de la bonification de la nouvelle « **aide aux maires bâtisseurs** », diversification des modes de **portages fonciers** en lien avec l'EPPFIF (portage indirect, ajustements sur les contrats et la durée de portage, nature du foncier porté, mécanisme de décote foncière), dynamisation de la stratégie foncière et immobilière de l'Etat et de ses opérateurs (par la généralisation de prix planchers et de clauses d'intéressement), **emprunts bancaires** (notamment CDC, inspirés du prêt GAIA) propres aux grandes opérations d'aménagement et de logement (GOAL), poursuite des **mesures de simplification** administrative et normative.*

3.2 Une architecture juridique renouvelée pour une gouvernance partenariale

L'architecture juridique de Grand Paris Aménagement gagnera à emprunter le meilleur de la gouvernance de l'AFTRP et des EPA, mais aussi d'autres établissements publics de l'Etat.

Trois objectifs majeurs doivent être recherchés dans la construction de cette architecture :

- la sécurité juridique : il importe que le cadre de l'intervention du nouvel établissement public soit parfaitement conforme au droit communautaire et interne, notamment de la concurrence. Cela supposera une distinction au sein du nouvel établissement public entre l'activité confiée par l'Etat et menée en initiative propre, et l'activité exercée dans le champ concurrentiel en concession des collectivités ;
- le partenariat institutionnel et l'ancrage territorial : la gouvernance centrale comme l'organisation territoriale du nouvel établissement public devront garantir le rôle moteur que l'Etat entend exercer au sein de celui-ci, mais aussi refléter le caractère partenarial de son action avec les collectivités locales, permettant le déploiement de gouvernances au plus proche des territoires. Une instance centrale paritaire entre l'Etat et les collectivités (conseil d'administration ou de surveillance), un comité stratégique ou de développement notamment composé d'élus, des comités de territoire ou groupements d'intérêt publics (GIP) territorialisés, et dans certains cas des entreprises communes entre l'Etat et les collectivités, filiales du nouvel établissement public, pourraient à ce titre être proposés ;
- l'efficacité opérationnelle et la maîtrise des coûts : le nouvel établissement sera essentiellement jugé sur la rapidité, l'agilité, la compétitivité et l'économie de ses interventions. Une direction exécutive resserrée (comité exécutif ou directoire),

des unités de travail stratégiques, opérationnelles et fonctionnelles regroupées en une implantation unique, des directions territoriales ou de projet localisées sur les territoires quand le modèle institutionnel l'exige (entreprise commune filialisée sur un territoire) et/ou le modèle économique le permet (direction de grand projet urbain), des comités de pilotage et de suivi des opérations déconcentrés et des coopérations entre opérateurs publics renforcées compteraient notamment parmi les gages de l'efficacité.

3.2.1 Une nécessité juridique : un EPIC dont les activités exercées dans les champs non concurrentiel et concurrentiel sont distinguées

➤ Le choix d'un établissement public industriel et commercial

L'AFTRP comme les établissements publics d'aménagement sont des établissements publics à caractère industriel et commercial, relevant ainsi de la catégorie des personnes morales de droit public.

Ce statut peut être conservé pour Grand Paris Aménagement, pour deux raisons principales :

- d'une part, le statut d'établissement public de l'Etat apparaît adapté à une activité dont le risque (technique, politique, social, commercial) est supporté par ce dernier : envisager la constitution d'une personne morale de droit privé n'aurait de sens que si des collectivités locales avaient vocation à devenir actionnaires de Grand Paris Aménagement aux côtés de l'Etat, en investissant dans son capital et en partageant les risques de son activité. Or ce souhait n'a pas été manifesté par les collectivités au cours des entretiens précédant la rédaction du présent rapport. La conséquence, en terme de gouvernance, est que l'Etat, seul porteur du risque de l'activité de l'établissement, doit disposer d'une majorité claire de décision en son sein, même s'il entend le faire vivre dans un partenariat étroit et avisé avec les collectivités ;
- d'autre part, le Gouvernement entend créer Grand Paris Aménagement notamment pour lui confier la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national (cf. 3.1). Cette activité demande que la structure puisse continuer de prendre l'initiative d'opérations d'aménagement, selon les textes en vigueur qui permettent déjà à l'AFTRP et aux EPA de procéder selon ces modalités au même titre que les collectivités locales. Or une telle faculté ne serait pas permise à une personne morale de droit privé. Par ailleurs, d'autres formes d'établissements publics, à caractère administratif par exemple, ne seraient pas davantage adaptées à l'activité de l'établissement, dont la mission commerciale n'est pas contestable. La conservation du statut d'EPIC paraît donc, de ces points de vue, également adaptée à Grand Paris Aménagement.

Grand Paris Aménagement, comme l'AFTRP aujourd'hui, sera par conséquent soumis, dans sa gouvernance et son fonctionnement, aux principes et contrôles découlant de ce statut, et notamment : règles comptables, séparation de l'ordonnateur et du comptable, encadrement par la tutelle du recours à l'emprunt et plafonnement des emplois, budget comportant certains comptes strictement limitatifs, suivi des rémunérations au travers de

la CIASSP (commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public), application pour ses marchés des conditions de publicité et de mise en concurrence prévues par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, contrôles économique et financier de l'Etat et de la Cour des comptes.

Par ailleurs, hormis le ou les dirigeant(s) et le comptable public, respectivement nommés par décret et par arrêté, les salariés de l'EPIC continueront de relever du droit privé. L'EPIC peut également accueillir des fonctionnaires détachés de leur administration d'origine, sur des durées définies. Il peut ainsi gérer de manière dynamique ses effectifs, dans une recherche constante de compétitivité et d'efficacité.

➤ *La séparation de l'activité concurrentielle*

Grand Paris Aménagement sera amené à intervenir pour le compte de l'Etat, dans le cadre d'une relation *in house*, en initiative propre à la demande de sa gouvernance et en concession d'aménagement pour le compte de collectivités locales⁵⁷.

Le cumul d'activités de nature différente n'est en soi prohibé par aucun principe général de droit, ni par aucun texte⁵⁸, notamment à partir du moment où ces activités sont complémentaires et prévues statutairement, ce qui est ici le cas, et où l'établissement tient une comptabilité analytique séparée, ce qui est déjà le cas de l'AFTRP. Il convient d'ajouter sur ce point que, comme indiqué précédemment⁵⁹, ni l'AFTRP aujourd'hui, ni Grand Paris Aménagement demain, ne sont susceptibles de disposer d'un droit exclusif en matière de prise d'initiative d'opérations au sein du périmètre d'opération d'intérêt national qui les conduirait à devoir isoler strictement cette activité au sens de l'ordonnance n°2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.

Certaines difficultés juridiques subsistent cependant, notamment liées au rôle de Grand Paris Aménagement dans la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national. Les juristes interrogés par la mission sur le sujet pointent ainsi l'utilité de prévenir certains risques :

- L'égalité d'accès à la commande publique suppose qu'un EPIC intervenant dans le champ concurrentiel ne fausse pas le libre jeu de la concurrence. En particulier, les éventuels résultats d'exploitation excédentaires d'une activité subventionnée ou rémunérée au titre des missions de service public (voir page 36 sur l'ingénierie du développement territorial notamment) ne doivent pas permettre de financer des activités concurrentielles gérées par la même entité⁶⁰.
- Ce principe est renforcé en cas de position dominante de l'opérateur sur un marché. Si l'AFTRP n'occupe pas aujourd'hui une telle position, la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national comme l'OIN multisites et l'ampleur des missions

⁵⁷ Voir description des modes d'intervention pages 15 et suivantes.

⁵⁸ Voir notamment l'avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1994 n° 356089 sur la diversification des activités d'EDF/GDF.

⁵⁹ Voir pages 33 et suivantes sur la possibilité pour les collectivités d'initier des opérations y compris dans les périmètres d'OIN.

⁶⁰ Autorité de la concurrence, avis du 4 octobre 2013, n°13-A-14.

susceptibles d'en découler pour Grand Paris Aménagement pourraient, selon une interprétation volontairement prudentielle, modifier cette situation.

L'opérateur ne doit notamment pas être amené à pratiquer des prix abusivement bas en diminuant le coût de son intervention dans le champ concurrentiel grâce aux moyens tirés de son activité *in house* ou en opération propre.

- L'activité concurrentielle ne doit pas bénéficier d'aides d'Etat au sens des articles 107 à 109 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Cette interdiction concerne toutes les aides publiques « sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Il conviendra de s'assurer que l'activité que Grand Paris Aménagement mènera pour le compte de l'Etat en opération d'intérêt national, comme l'OIN multisites, ne donnera pas lieu à des avantages susceptibles d'être requalifiés en aide d'Etat dans le cadre des autres opérations menées par l'établissement après mise en concurrence.

Même si aucune jurisprudence nationale n'a à ce jour transposé la jurisprudence européenne existante en la matière⁶¹, les juristes interrogés soulignent que le statut même d'établissement public pourrait être qualifié d'aide d'Etat dans la mesure où il entraîne une garantie de fait de l'Etat lui permettant potentiellement d'obtenir des conditions de crédit plus favorables.

- Enfin, et surtout, la mise en place d'une structure dédiée à l'activité concurrentielle permettrait de sécuriser les interventions réalisées dans le cadre de prestations pour le compte de l'Etat sans mise en concurrence. En effet, la qualification de relation *in house* suppose que l'opérateur réalise l'essentiel de son activité pour son mandant et que celui-ci exerce sur son mandataire un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services⁶². Si cette seconde condition ne pose pas de question au vu de la composition du conseil d'administration de l'AFTRP, l'Etat, majoritaire, exerçant bien un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, il n'est pas aujourd'hui démontré que l'AFTRP réalise l'essentiel de son activité pour le compte de l'Etat compte-tenu de son activité concurrentielle.

Tout concourt ainsi à sécuriser l'intervention de Grand Paris Aménagement en séparant les activités menées *in house* pour l'Etat et en initiative propre de celles qui sont menées dans le champ concurrentiel. Cette séparation passe obligatoirement, *a minima*, par la tenue d'une comptabilité analytique permettant le suivi et la mesure des activités de l'établissement suivant leur nature. Mais elle peut aussi être l'occasion, dans une recherche de sécurité maximale, de dissocier structurellement l'activité d'intérêt général et l'activité concurrentielle en logeant chacune d'elles dans une entité distincte⁶³. Ce choix a été fait par l'Etat pour d'autres EPIC confrontés à une problématique semblable. C'est notamment le cas de RATP Dev, filiale de l'EPIC RATP, ou de CFG Services, filiale de l'EPIC BRGM.

⁶¹ CJUE, 3 avril 2014, France c/ Commission, aff. C-559/12 P.

⁶² Cf. article 3, 1° du Code des marchés publics et article 12 de la directive européenne du 15 février 2014 sur la passation des marchés publics.

⁶³ L'activité concurrentielle représentant aujourd'hui 80 % du chiffre d'affaires de l'AFTRP (incluant des projets majeurs d'intérêt général comme l'aménagement de Clichy Montfermeil ou Grigny), toute transformation de l'AFTRP, indépendamment même de l'évolution éventuelle de la nature de son activité et des modes de son intervention, doit être l'occasion de cette interrogation juridique.

➤ **L'hypothèse d'un EPIC de tête pour exercer l'activité non concurrentielle et d'une filiale dédiée à l'exercice de l'activité concurrentielle**

Si l'Etat privilégiait une structuration à la sécurité juridique renforcée bien que non obligatoire, l'EPIC Grand Paris Aménagement exercerait les activités menées *in house* pour l'Etat et en propre, et une filiale à 100% de Grand Paris Aménagement⁶⁴ exercerait les activités menées dans le champ concurrentiel. Cette filiale pourrait juridiquement prendre la forme d'une société anonyme (SA), d'une société d'économie mixte à associé unique, ou d'un EPIC dédié rattaché statutairement à l'EPIC de tête.

La structure juridique de la filiale intervenant dans le champ concurrentiel

Critères d'analyse	SA	SEM à associé unique (modèle SNI)	EPIC (modèle SNCF avec EPIC mère et EPIC fille)
Réponse aux consultations lancées par les CL	Oui	Oui	Oui
Acquisitions par expropriation (DUP, cessibilité, ordonnance d'expropriation)	Peu réalisé par des acteurs privés mais possible juridiquement.	Oui	Oui
Exonération impôts sur les sociétés pour les résultats issus des TCA (270 CGI)	Non	Oui	Oui
Exonération des droits de mutation pour les acquisitions amiables (1042 CGI)	Non	Oui	Oui (dans le cadre des traités de concession)
Facilité d'accès à l'emprunt	Non (les banques demanderont des garanties de la holding)	Non (les banques demanderont des garanties de la holding)	Oui (garantie implicite de l'Etat)

Dans ce cas de figure, le choix d'une filiale dédiée à l'activité concurrentielle sous forme de SEM à associé unique (dont le modèle préside à la structuration de la SNI avec la Caisse des dépôts) pourrait être examiné s'il était confirmé qu'il se trouve bien adapté à son activité principale, consistant à la réalisation d'opérations dans le cadre de traités de concession pour le compte de collectivités. C'est un type de modèle dominant parmi les autres opérateurs d'aménagement intervenant dans le champ concurrentiel, qui allie souplesse d'intervention et cadre juridique adapté.

Le contrôle direct de l'Etat serait assuré sur la filiale par sa présence dominante au conseil d'administration de celle-ci, comme pour l'EPIC de tête. Comme pour l'EPIC, les obligations de mise en concurrence s'imposent aux SEM en leur qualité de pouvoir adjudicateur

⁶⁴ Autant l'EPIC de tête fédérerait l'Etat et des collectivités, autant le capital de la filiale dévolue à l'intervention de Grand Paris Aménagement dans le champ concurrentiel resterait la propriété du seul EPIC de tête. Ce capital pourrait évoluer à terme dans l'hypothèse d'une plus grande implication des collectivités, notamment régionale et métropolitaine, mais cette hypothèse n'a pas été retenue comme hypothèse de départ

soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. La filiale sous forme de SEM serait également soumise au contrôle général économique et financier et à celui de la Cour des Comptes.

Il convient de préciser que le choix de la forme juridique initiale incombe au législateur lorsque la société créée est dérogatoire aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales, ce qui est le cas d'une SEM à associé unique.

S'agissant de la mise en œuvre d'un tel dispositif, la maison mère et la filiale partageraient les mêmes services supports, moyennant une refacturation à prix coûtant de ces services via la mise en place d'une convention cadre sur le modèle de celle existant entre l'EPA France et l'EPA Marne⁶⁵.

Dans le cas du choix de la séparation structurelle entre l'activité concurrentielle et non concurrentielle de Grand Paris Aménagement, qui n'est pas obligatoire, la filiale dédiée à l'activité concurrentielle pourrait donc prendre la forme d'une société d'économie mixte, à associé unique puisqu'elle serait rattachée à Grand Paris Aménagement à 100%. Des hypothèses d'évolution de son capital pour intégrer la Région ou demain la Métropole du Grand Paris pourront être examinées ultérieurement. Cette structure utiliserait les fonctions supports de sa maison mère.

Proposition n°8 :

Conserver le statut d'EPIC pour Grand Paris Aménagement. Distinguer au sein de l'EPIC les activités non concurrentielles et les activités concurrentielles, par la mise en place d'une comptabilité analytique séparée ou, dans le souci d'une sécurité juridique renforcée, par la création d'une société filiale à 100 % de l'EPIC.

3.2.2 Une orientation phare : une gouvernance centrale partagée entre l'Etat et les collectivités

➤ Une composition paritaire Etat-Collectivités de l'instance délibérative de l'EPIC

L'AFTRP est aujourd'hui administrée par un conseil d'administration composé de 28 membres, pour moitié représentants de l'Etat et pour moitié représentants de collectivités territoriales (conseils régional et départementaux). Elle est dirigée par un président directeur général choisi parmi les représentants de l'Etat, nommé par décret du Président de la République pris sur le rapport des ministres chargés de l'urbanisme et du budget, après consultation du préfet de la région Île-de-France. Le Président directeur général, qui

⁶⁵ L'article 7 du décret n°87-191 du 24 mars 1987 portant création d'un établissement public chargé de l'aménagement du secteur IV de Marne-la-Vallée prévoit la mise à disposition d'EPA Marne au profit d'EPA France et précise que « une convention passée entre l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée et l'établissement public d'aménagement du secteur IV de Marne-la-Vallée définit les conditions selon lesquelles la gestion de celui-ci est assurée par les services de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Elle précise notamment les conditions dans lesquelles le personnel et les moyens matériels nécessaires sont mis à la disposition de l'établissement public d'aménagement du secteur IV de Marne-la-Vallée par l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, ainsi que les conditions financières correspondantes ».

préside le conseil d'administration, est nommé sans que celui-ci soit consulté. Il s'agit d'une structure moniste unifiée.

Les EPA sont pour leur part administrés par un conseil d'administration certes composés pour une part de représentants de l'Etat disposant parfois de minorités de blocage, mais pour moitié au moins et souvent en majorité de représentants de collectivités locales (conseils régional et départementaux mais surtout maires et présidents d'intercommunalités). Le président du conseil d'administration est élu en son sein, en général parmi les représentants des collectivités, et ne dispose que de fonctions non exécutives. Les EPA sont dirigés par un directeur général nommé par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, après consultation du président du conseil d'administration. Il s'agit de structures monistes dissociées.

Dans le premier cas, les élus prennent une part peu active au conseil, se considérant relativement éloignés des interventions de l'établissement public et de facto peu investis de responsabilités. L'AFTRP ne disposant pas d'autres instances ni d'échelons déconcentrés associant des élus⁶⁶, elle est souvent ressentie comme un établissement public de l'Etat peu partenarial, voire « hors sol ».

Dans le second cas, les élus prennent une part très active au conseil, puisque celui-ci connaît des interventions de l'établissement public directement sur les territoires dont ils sont élus, et notamment des orientations stratégiques de développement territorial (cf. *supra*). Les EPA sont donc souvent regardés comme des établissements publics de l'Etat « de proximité », faisant vivre des partenariats territoriaux. Pour autant, les décisions ultimes d'un EPA ressortissent toujours à l'appréciation de l'Etat, qui est seul à porter le risque des opérations menées par l'EPA, les collectivités ne partageant pas celui-ci (au contraire d'une entreprise publique locale, SEM ou a fortiori SPL).

Empruntant à l'activité de l'AFTRP (principalement aménageur opérationnel, essentiellement en tant que concessionnaire de collectivités locales mais également pour le compte de l'Etat en initiative propre) et à celle des EPA (développeur territorial et aménageur opérationnel, souvent pour le compte de l'Etat en initiative propre principalement pour mettre en œuvre des OIN et plus rarement concessionnaire de collectivités), le nouvel établissement Grand Paris Aménagement pourrait gagner à se voir doter d'un dispositif de gouvernance modernisé combinant mieux les avantages de l'efficacité avec ceux du partenariat dans lequel il inscrirait son action.

D'une part, le choix d'une gouvernance qui dissocie clairement les fonctions exécutives et non exécutives pourrait être privilégié. C'est le modèle d'une bonne pratique de gouvernance actuellement recommandé dans les secteurs public comme privé. Une telle gouvernance peut être assurée :

- soit par un EPIC à statut moniste dissocié, doté d'une part d'un conseil d'administration et de son président dans des fonctions non exécutives mais importantes d'impulsion, de contrôle et de représentation ; et d'autre part d'un directeur général exécutif ;

⁶⁶ A l'exception notable, mais sans poids institutionnel, des comités de pilotage opérationnels

- soit par un EPIC à statut dualiste, doté d'une part d'un conseil de surveillance et de son président dans des fonctions non exécutives mais importantes d'impulsion, de contrôle et de représentation et, d'autre part, d'un directoire exécutif dont le président détient les pouvoirs du directeur général.

Dans les deux cas, une telle structure permettrait à l'EPIC Grand Paris Aménagement de distinguer plus clairement que dans l'AFTRP actuelle des fonctions différentes :

- le conseil d'administration ou de surveillance détient des prérogatives stratégiques et de contrôle pouvant être positionnées à l'échelle des enjeux d'intérêt national, régionaux et métropolitain ;
- le directeur général ou le directoire détient des fonctions exécutives et de gestion concentrées sur l'efficacité opérationnelle.

Cette configuration présenterait l'avantage de permettre un portage politique affirmé, via la présidence du conseil d'administration ou de surveillance, tout en conservant un directeur général aux pouvoirs étendus, possiblement soumis à la collégialité.

D'autre part, la composition de l'instance délibérative (conseil d'administration ou de surveillance) pourrait refléter la recherche d'une efficacité accrue et d'un partenariat réel entre l'Etat et les collectivités.

A titre d'illustration, elle pourrait être plus resserrée que les conseils d'administration actuels de l'AFTRP (28 membres) ou des EPA (26 à 32 membres) tout en demeurant paritaire (comme le conseil d'administration actuel de l'AFTRP), et en étant surtout modernisée. Un nombre de 18 membres paraîtrait efficient, par exemple :

- 9 représentants de collectivités :
 - 3 représentants du conseil régional dont son Président,
 - 3 représentants de la métropole du Grand Paris dont son Président,
 - 3 personnalités qualifiées choisies parmi les présidents d'EPT et d'intercommunalités présidant un comité de territoire ou un GIP sur lesquels une OIN est implantée,
- 9 représentants de l'Etat :
 - 3 représentants de l'Etat issus des administrations centrales (représentant les ministres chargés de l'urbanisme, du budget et du Grand Paris)
 - 3 représentants de l'Etat issus des administrations déconcentrées (PRIF ou SGAR, DRIEA, DRIHL)
 - 3 personnalités qualifiées choisies parmi les directeurs généraux d'opérateurs de l'Etat concernés par les opérations d'aménagement en Ile-de-France (SGP, EPFIF, ANRU).

Par ailleurs, la question de la représentation d'acteurs économiques (CCI Paris-Ile-de-France, Fédération de promoteurs, Aéroports de Paris...) pourrait être utilement posée.

La présidence du conseil d'administration ou de surveillance pourrait être dévolue, suivant l'arbitrage du Gouvernement, au Président de la région Ile-de-France ou au Préfet de la région Ile-de-France.

Un commissaire du gouvernement pourrait utilement être désigné par l'Etat avec, en plus de la mission de contrôle, une mission de coordination de la position de l'Etat. Celui-ci pourrait être le Préfet de la région Ile-de-France s'il ne préside pas lui-même le conseil de surveillance. A défaut, le directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, en tant que représentant du ministre chargé de l'urbanisme, serait légitime à occuper cette fonction coordonnatrice.

Le Contrôleur général économique et financier de l'établissement public contribuerait, outre ses fonctions habituelles, à la régulation des positions des différentes administrations économiques et financières, centrales et déconcentrées.

Proposition n°9 :

Doter l'EPIC Grand Paris Aménagement d'une gouvernance modernisée, à conseil d'administration ou conseil de surveillance et directoire. Composer l'instance délibérante paritairement entre représentants de l'Etat et des collectivités, mais veiller à la prééminence décisionnelle de l'Etat, seul porteur des risques opérationnels et financiers, et au nombre resserré des administrateurs, gage de bonne gouvernance. Nommer un Commissaire du gouvernement auprès de l'instance délibérante, notamment chargé de réguler les positions de l'Etat.

➤ ***Un comité stratégique ou de développement principalement composé d'élus***

Grand Paris Aménagement pourrait être doté d'un comité stratégique ou de développement, fondé sur le modèle du conseil de développement du Port du Havre ou sur celui du comité stratégique de la SGP⁶⁷. Celui-ci regrouperait des élus : outre des représentants des conseils régionaux et départementaux et de la Métropole du grand Paris, les chefs d'exécutifs de l'ensemble des collectivités (intercommunales et communales) accueillant des sites d'OIN pourraient y siéger.

Deux collèges indépendants pourraient également intégrer ce comité : un collège scientifique formé des agences d'études, d'urbanisme et foncières (IAU, APUR, AIGP, ORF) et un collège d'acteurs économiques partenaires.

Ce comité serait animé par Grand Paris Aménagement, qui en assurerait le secrétariat et l'organisation, disposerait d'un crédit d'études externes et bénéficierait des réflexions et contributions de ses membres. Son avis consultatif serait automatiquement sollicité sur les enjeux stratégiques et opérationnels majeurs de l'établissement public, et obligatoirement requis pour certaines délibérations du conseil d'administration ou de surveillance. Il pourrait être présidé par le Président du conseil régional d'Ile-de-France si le Préfet de la région Ile-de-France préside l'éventuel conseil de surveillance ou, à défaut, par un élu choisi en son sein.

Proposition n°10 :

Doter Grand Paris Aménagement d'un comité stratégique ou de développement indépendant, composé d'élus et présidé par un élu, avec des missions statutaires dont

⁶⁷ Article 21 et suivants du décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010 relatif à la Société du Grand Paris.

certaines obligatoires. Associer au comité un collège scientifique (APUR, IAU, AIGP) et un collège économique (entreprises et personnalités).

3.2.3 Une évolution importante : une organisation territoriale souple et adaptable aux situations locales

Grand Paris Aménagement gagnerait à être doté d'une gouvernance territoriale souple, adaptée aux rôles attendus de l'établissement et aux modes d'association avec les collectivités locales selon les cas.

➤ L'ingénierie du développement territorial : des comités de territoire jusqu'aux groupements d'intérêt public

Sur certains territoires, caractérisés par la conclusion d'un contrat d'intérêt national pour l'aménagement et le logement et/ou l'application d'une procédure d'opération d'intérêt national par exemple, Grand Paris Aménagement pourra être chargé d'une fonction d'ingénierie du développement territorial comme l'exercent déjà les EPA aujourd'hui (cf. 2.4).

Dans son rapport d'octobre 2014⁶⁸, le CGEDD indiquait qu'il convenait de mieux distinguer et articuler le niveau du projet de territoire (vision prospective et stratégique), qui renvoie au portage politique, et le niveau des projets urbains opérationnels (production et mise en œuvre), qui repose sur un opérateur technique et financier. Prolongeant cette approche, le présent rapport propose de distinguer clairement l'activité de développement territorial de l'activité d'aménagement opérationnel, en termes de gouvernance et de financement.

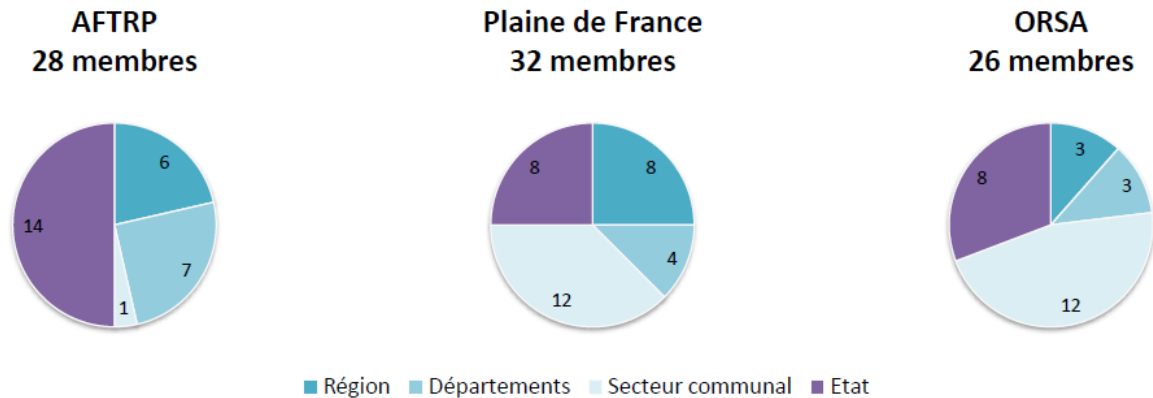
L'approche en termes de risque est centrale dans l'évolution proposée. S'agissant de l'ingénierie du développement territorial, le risque est contenu - les dépenses de structure et d'études doivent être couvertes par les subventions négociées - et dépend principalement de la capacité des financeurs à honorer leurs engagements. Les enjeux financiers sont dans ce domaine moindres que ceux pesant sur les opérations d'aménagement, celles-ci relevant fondamentalement d'une activité à risque, qui doit être pilotée et donner lieu le cas échéant à des arbitrages.

La gouvernance de l'activité opérationnelle doit donc être une gouvernance resserrée, où les porteurs du risque occupent une place prépondérante, tandis que l'activité de ingénierie du développement d'un territoire a au contraire vocation à avoir une gouvernance élargie, où la parole de chacun pèse légitimement.

C'est cette activité qui d'ailleurs justifie aujourd'hui la prépondérance de la représentation des élus au sein des conseils d'administration des EPA. Les collectivités peuvent être majoritaires dans la gouvernance sans porter le risque financier lié à l'activité, assumé intégralement par l'Etat. C'est notamment le cas pour l'EPA-ORSA et l'EPA Plaine de France (l'Etat dispose toutefois d'une minorité de blocage dans ce dernier cas).

⁶⁸ « La stratégie d'intervention de l'État dans l'aménagement francilien ».

Composition des conseils d'administration des 3 établissements

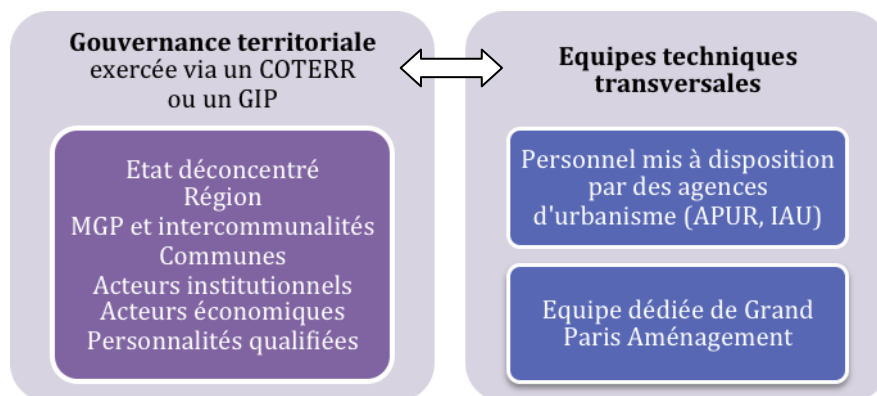


De fait, dans les EPA considérés, les conseils d'administration tirent leur vitalité des débats sur la stratégie territoriale, des échanges entre collectivités locales et entre celles-ci et l'Etat, et moins du suivi des projets engagés ou du pilotage de la structure qui se font principalement dans des instances distinctes (comités de pilotage ad hoc pour les projets, réunion des administrateurs Etat pour le pilotage de la structure).

Dans le schéma recommandé par le présent rapport pour Grand Paris Aménagement, l'instance de gouvernance centrale (le conseil d'administration ou de surveillance, par exemple) aura pour vocation d'échanger sur des enjeux d'intérêt national, régional ou métropolitain, ainsi que de valider et contrôler les orientations et décisions opérationnelles majeures de l'établissement, mais pas de déterminer des orientations de développement de tel ou tel territoire. Ce rôle plus stratégique qu'opérationnel, mais plus territorialisé que général, doit donc trouver un lieu où s'exercer avantageusement. Il pourra donc utilement donner lieu à la mise en place d'instances de pilotage locales avec les collectivités concernées, dans un affectio societatis indispensable, légitimement revendiqué par les élus. Il semble d'ailleurs intéressant d'examiner l'intégration à ces échelles de la réflexion stratégique des acteurs économiques aux profils élargis des territoires concernés (ex. ADP, SEMMARIS, SANOFI, PSA, etc.).

Ces instances principalement composées d'élus, administrées par Grand Paris Aménagement en relation avec les préfets de région et de départements, pourront généralement prendre la forme de comité de territoire, voire, quand l'Etat et les collectivités locales concernées en conviennent, de groupements d'intérêt public. Le contrat d'intérêt national pour l'aménagement et le logement pourra le prévoir dans ses stipulations.

Exemple de schéma d'organisation pour les missions de développement territorial



Quand Grand Paris Aménagement sera appelé à assurer une fonction d'ingénierie du développement d'un territoire, il pourra utilement créer un comité de territoire réunissant notamment les élus des collectivités localement concernées. Dans les cas où l'Etat et les collectivités en conviendraient au sein d'un contrat d'intérêt national pour l'aménagement et le logement, ce comité de territoire pourra prendre la forme d'un GIP. Grand Paris Aménagement apportera son expertise opérationnelle et financière aux fonctions d'ingénierie dévolues à ces instances. Les collectivités concernées seront sollicitées pour financer cette activité.

➤ *L'aménagement opérationnel : des comités de pilotage et de suivi jusqu'à des entreprises communes*

Grand Paris Aménagement sera amené à prendre l'initiative d'opérations d'aménagement (en OIN ou hors OIN, cf. 2.3.3). La question de l'association des collectivités à la conception et à la réalisation de ces opérations est majeure pour leur succès.

La règle générale de l'intervention de Grand Paris Aménagement pourra consister, classiquement, à intervenir directement pour ce faire, à travers son EPIC de tête, et à constituer avec les élus des collectivités concernées des instances locales de gouvernance des projets (comités de pilotage et de suivis), le cas échéant prévus par le contrat d'intérêt national pour l'aménagement et le logement concerné. Les équipes opérationnelles dédiées au(x) projet(s) pourront alors être localisées sur place, sous la forme de directions de projet.

Dans certains cas cependant, l'Etat et les collectivités concernées pourraient, à travers le CINaI, prévoir des modalités de conception et de réalisation des opérations plus partenariales encore.

L'objectif est ici de permettre à la puissance publique de passer d'une logique d'association des collectivités locales, dans des outils étatiques et avec une tutelle Etat, où le risque est porté intégralement par l'Etat, à une logique de partenariat réel, impliquant un partage de la gouvernance et du risque des projets (qui se traduit par des pertes ou des bénéfices à terminaison), la réponse commune aux besoins de préfinancement et la responsabilité partagée de la gestion de la structure.

Cette idée est également développée par le CGEDD dans son rapport d'octobre 2014 qui va jusqu'à préconiser la mise en place de sociétés publiques réunissant l'Etat et les collectivités. La présence de la Caisse des Dépôts, évoquée par le rapport du CGEDD, permettrait de renforcer la capacité des actionnaires à piloter le risque.

Dans cette logique, il est proposé que Grand Paris Aménagement intervienne à titre secondaire et exceptionnel via des filiales de projets, sous deux formes nouvelles rénovant l'intervention de l'Etat et ses partenariats avec les collectivités :

- des SA de « territoires de projet » sous la forme d'un nouveau type d'entreprise, Sociétés Publiques Locales d'Aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) communes Grand Paris Aménagement – collectivités, par exemple dédiées à la conception et la réalisation de plusieurs opérations d'aménagement, en OIN ou hors OIN, sur un territoire élargi ;
- et des SA de « grands projets » sous la forme de Sociétés d'Economie Mixte à Opération Unique (SEMOP) communes Etat – collectivités – secteur privé dédiées à la conception et la réalisation, en OIN ou hors OIN, d'une opération d'envergure.

Les garanties pour l'Etat en cas de création de filiale, en tant qu'alternative au maintien ou à la création de nouveaux EPA, peuvent être ainsi identifiées :

- un partage du financement, les collectivités ou les opérateurs privés pouvant dans ce cas être amenés à accorder des avances à la filiale au même titre que la maison mère, Grand Paris Aménagement, et/ou à apporter leur garantie aux emprunts souscrits par la filiale en proportion de leur participation au capital ;
- un partage du risque, au titre de leur participation au capital ;
- un portage politique local plus fort à même de garantir l'avancement du projet ;
- une meilleure maîtrise du risque et une transparence comptable et financière accrue : nomination de deux commissaires aux comptes pour suivre les comptes de la filiale et de la maison mère, consolidation des comptes, mise en place au sein de la maison mère d'une fonction dédiée au pilotage du risque et au contrôle des filiales, interface directe de la tutelle Etat et du contrôle économique et financier ;
- des moyens dédiés limités, les fonctions supports et les compétences techniques étant apportées par l'EPIC de tête, générant des frais de fonctionnement limités et maîtrisés ;
- une structure temporaire, peu coûteuse, au service de la ou des opération(s) dont elle a la charge, avec une suppression facilitée à l'achèvement de l'opération (réintégration au sein de la maison mère).

Ces deux formes de sociétés temporaires, modernisant le modèle des établissements publics de l'Etat et permettant l'association capitalistique des collectivités et l'intervention de leurs entreprises publiques locales, demandent une modification législative : la première (SPLA-IN) serait à intervenir et la seconde (SEMOP) est en cours (via le projet de loi NOTRe).

La SPLA-IN Grand Paris Aménagement-Collectivités

S'agissant de l'ouverture des SPLA à l'Etat et à ses établissements publics, il conviendrait de modifier l'article L 327-1 du code de l'urbanisme qui permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de créer des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), compétentes pour réaliser des opérations de construction, de réhabilitation immobilière, de requalification des copropriétés dégradées et d'aménagement, ainsi que toute acquisition et cession d'immeubles en vue de réserves foncières, de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux. Cette société ne peut intervenir que sur le territoire de ses actionnaires.

Rédaction actuelle de l'article L327-1 du code de l'urbanisme

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales d'aménagement dont ils détiennent la totalité du capital.

Une des collectivités territoriales ou un des groupements de collectivités territoriales participant à une société publique locale d'aménagement détient au moins la majorité des droits de vote.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser toute opération d'aménagement au sens du présent code. Elles sont également compétentes pour réaliser les opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l'article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation, réaliser des études préalables, procéder à toute acquisition et cession d'immeubles en application des articles L. 221-1 et L. 221-2, procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article L. 300-1, ou procéder à toute acquisition et cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux dans les conditions prévues au chapitre IV du titre Ier du livre II du présent code. Elles peuvent exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le présent code et agir par voie d'expropriation dans les conditions fixées par des conventions conclues avec l'un de leurs membres.

Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres.

Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce et sont composées, par dérogation à l'article L. 225-1 du même code, d'au moins deux actionnaires.

Sous réserve des dispositions du présent article, elles sont soumises au titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales.

Une évolution législative est ainsi nécessaire afin d'étendre la détermination des actionnaires potentiels des SPLA et, partant, de permettre une coopération pérenne entre l'Etat ou ses établissements publics et les collectivités territoriales ou leurs groupements. En effet, à ce jour, l'Etat et ses établissements publics ne peuvent pas adhérer aux SPLA et ne bénéficient d'aucun mode de coopération avec les collectivités territoriales ou leurs groupements, autre que le recours aux sociétés privées de droit commun (sociétés anonymes, sociétés par actions simplifiée, etc.), dont l'utilisation fait naître des difficultés pratiques et juridiques majeures, ne serait-ce qu'en termes de responsabilité des élus mandataires, et dont la forme interdit qu'elles prennent l'initiative d'opérations d'aménagement, y compris dans un périmètre juridique d'OIN, sans procédure de mise en concurrence.

Il est donc proposé d'étendre le champ des SPLA à l'Etat ou à ses établissements visés aux sections 2 et 3 du chapitre 1er du titre II du livre III de la partie législative du code de l'urbanisme.

Cela ne modifiera aucunement les conditions d'intervention des SPLA, qui comprendront au minimum une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités et ne pourront

agir, pour le compte de leurs actionnaires, que sur le territoire de cette collectivité ou de ce groupement.

La SEMOP Etat-Collectivités

L'article L 1541-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité pour les collectivités de créer, avec un opérateur économique, sélectionné après mise en concurrence, une société de projet dédiée dite SEMOP (Société d'Economie Mixte à OPération unique). Son capital est détenu de 34 à 85% par la collectivité ou le groupement de collectivités. L'objet d'une SEMOP peut porter, notamment, sur la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement.

Pour permettre juridiquement la création d'une société de projet, sur le modèle de la SEMOP, entre l'Etat ou l'un de ses établissements publics, et une collectivité territoriale ou un EPCI compétent une modification législative est nécessaire.

Le projet de loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) prévoit dans son article 17 novodécies la création d'un nouveau chapitre dans le code de l'urbanisme introduisant ce nouvel outil, dont l'objet unique est la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement.

Projet de modification du code de l'urbanisme prévu dans la loi Notre (version du 2 juin 2015)

Le titre II du livre III du code de l'urbanisme est complété par un chapitre X ainsi rédigé :

« CHAPITRE X

« Société d'économie mixte d'aménagement à opération unique

« Art. L. 32-10-1. - I. - L'Etat ou l'un de ses établissements publics mentionnés aux sections 2 et 3 du chapitre Ier du présent titre peut créer avec une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales compétent et avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence dans les conditions définies à l'article L. 1541-2 du code général des collectivités territoriales, une société d'économie mixte d'aménagement à opération unique.

« II. - La société d'économie mixte d'aménagement à opération unique est constituée, pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat dont l'objet unique est la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement, avec l'Etat ou l'un de ses établissements publics mentionnés au I et la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétent.

« Cet objet unique ne peut être modifié pendant toute la durée du contrat.

« III. - La société d'économie mixte d'aménagement à opération unique revêt la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce et par le titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales. Elle est composée, par dérogation à l'article L. 225-1 du code de commerce, d'au moins trois actionnaires. Elle ne peut pas prendre de participation dans des sociétés commerciales.

« IV. - Les statuts de la société d'économie mixte d'aménagement à opération unique fixent le nombre de sièges d'administrateur ou de membre du conseil de surveillance dont dispose chaque actionnaire. Ils sont attribués en proportion du capital détenu, ce nombre étant, le cas échéant, arrondi à l'unité supérieure.

« V. - Le président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance est un représentant de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics mentionnés aux sections 2 et 3 du chapitre Ier du présent titre ou de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales compétent.

« VI. - L'Etat ou l'un de ses établissements publics mentionnés aux sections 2 et 3 du chapitre Ier du présent titre détient avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales entre 34 % et 85 % du capital de la société et 34 % au moins des voix dans les organes délibérants. La part de capital de l'ensemble des actionnaires opérateurs économiques ne peut être inférieure à 15 %.

« VII. - (Supprimé)

« VIII. - La société d'économie mixte d'aménagement à opération unique est dissoute de plein droit au terme du contrat avec l'Etat ou l'un de ses établissements publics mentionnés aux sections 2 et 3 du chapitre 1er du présent titre et la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétent ou dès que l'objet de ce contrat est réalisé ou a expiré.

« IX. - Pour l'application du présent article, les dispositions de l'article L. 1541-2 du code général des collectivités territoriales qui se réfèrent à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales s'appliquent également à l'Etat ou à l'un de ses établissements publics mentionnés aux sections 2 et 3 du chapitre 1er du présent titre.

« X. - (Supprimé)

« XI. - L'article L. 1541-3 du code général des collectivités territoriales s'applique à la ou aux collectivités territoriales ou au groupement de collectivités territoriales compétent actionnaire d'une société d'économie mixte d'aménagement à opération unique. »

Proposition n°11 :

Organiser les échelons territoriaux de Grand Paris Aménagement avec la souplesse que demande chaque situation locale : du comité de territoire au GIP Etat-Collectivités pour l'ingénierie du développement territorial, du comité de pilotage et de suivi à d'éventuelles entreprises communes de territoire (SPLA d'Intérêt National) ou de projets (SEMOP Etat/Collectivités) pour la conception et la réalisation d'opérations d'aménagement. Soumettre la décision de création de chaque entreprise commune éventuelle à l'autorisation spécifique de l'Etat, au vu notamment d'un plan d'affaires prévisionnel rentable et de l'impact de cette création sur l'effet de levier attendu de la taille critique de Grand Paris Aménagement.

3.2.4 Une demande croissante : des coopérations renforcées entre opérateurs de l'Etat pour l'aménagement

Des coopérations ou mutualisations entre établissements publics de l'Etat intervenant dans le champ de l'aménagement en Ile-de-France pourraient utilement être accrues : l'AFTRP, la SGP, l'EPPFIF et l'ANRU ont ainsi pensé à des associations autour de certains quartiers de gare du futur métro automatique Grand Paris Express. L'EPPFIF promeut la création de sociétés foncières publiques avec des établissements publics d'aménagement de l'Etat et/ou des collectivités territoriales sur des territoires de projet. Grand Paris Aménagement pourrait intervenir en support de l'EPPS, compétent et légitime pour l'aménagement du campus urbain du plateau de Saclay, pour les opérations de logements au-delà.

➤ Des protocoles de partenariat jusqu'aux sociétés en participation

Dans cette hypothèse, s'agissant d'établissements publics de l'Etat à qui revient *in fine* le risque, il est possible d'envisager des modes de partenariat n'entraînant pas nécessairement la création d'une personne morale distincte.

La signature de protocoles de partenariat incarnerait classiquement cette possibilité.

La société en participation (SEP) pourrait répondre également à cette orientation, en la formalisant davantage. Elle est prévue par l'article 1871 du code civil, qui dispose : « Les associés peuvent convenir que la société ne sera point immatriculée. La société est dite alors « société en participation ». Elle n'est pas une personne morale et n'est pas soumise à publicité. Elle peut être prouvée par tous moyens.

Les associés conviennent librement de l'objet, du fonctionnement et des conditions de la société en participation (...)»

La SEP se distingue donc des autres types de société en ce qu'elle ne doit pas être immatriculée et ne dispose pas de la personnalité morale. Elle se distingue également de la coopération conventionnelle, puisque pour la constituer valablement, les associés doivent :

- être animés de la volonté de s'associer dans une gouvernance commune (« affectio societatis »)⁶⁹,
- avoir effectué des apports en nature, en numéraire ou en industrie⁷⁰,
- s'engager à partager les bénéfices et à contribuer aux pertes.

En pratique, la création de la SEP prend la forme d'une convention entre les associés approuvant les statuts de la société, lesquels fixeront ses modalités d'organisation. Cette organisation est essentiellement régie par la liberté contractuelle des parties, sous réserve du respect des principes généraux du droit des sociétés qui leur restent applicables. Sont ainsi prohibées, entre autres, les stipulations qui attribuent à un associé la totalité des profits ou l'excluent de la totalité des pertes⁷¹.

Dans la pratique, la SEP serait assise sur l'un des associés, qui acquerrait le foncier et assurerait la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux. En effet, étant dépourvue de personnalité morale, la SEP ne détiendrait aucun patrimoine, ni aucun capital social. En outre, la SEP ne peut pas souscrire d'engagement en son nom propre, ni être la créancière d'une dette : les associés répondent directement et en leur nom des engagements contractés vis-à-vis des tiers⁷².

La dissolution de la société interviendrait au terme prévu dans les statuts ou par simple notification adressée par l'un des associés.

Les avantages présentés par la SEP tiennent essentiellement à la souplesse octroyée dans l'organisation de la structure et à la possibilité de partager une gouvernance, des moyens et le risque.

Si l'absence de publicité empêche de connaître précisément les différentes SEP créées, la jurisprudence laisse cependant apparaître des exemples de SEP créées pour la participation « en risques et trésorerie » au financement d'un projet de promotion immobilière⁷³ ou l'exploitation et la vente d'un domaine de 150 hectares⁷⁴.

En revanche, le régime des SEP en termes de responsabilité illimitée ou d'engagement direct des associés ne permet pas de cantonner le risque dans une structure dédiée, qui pourrait être amenée à faire faillite le cas échéant en protégeant ses actionnaires. Le risque de la SEP est porté par les associés.

⁶⁹ Cass. com., 12 octobre 1993, pourvoi n°91-13966.

⁷⁰ Cass. com., 15 janvier 1973, 71-11837.

⁷¹ Article 1844-1 alinéa 2 du code civil.

⁷² Cass. com., 4 février 2014, pourvoi n°13-13386

⁷³ Cass. com., 24 octobre 2000, pourvoi n° 98-18748.

⁷⁴ Cass. 1ère civ., 29 octobre 1990, pourvoi n°87-16605.

Le protocole de partenariat ou la société en participation peuvent donc constituer une modalité de coopération utile en matière de financement d'un projet ou pour une intervention ponctuelle et souple dans le cadre d'une coopération entre opérateurs relevant d'une même puissance publique, par exemple entre la Société du Grand Paris et Grand Paris Aménagement pour des opérations communes ou des coopérations renforcées en matière d'aménagement de quartiers de gare.

➤ **Un objet spécifique : la foncière publique**

L'EPFIF a récemment créé une filiale dédiée au portage foncier long terme avec la SEM Plaine Commune Développement et promeut le développement de cette coopération avec tous les aménageurs, dont Grand Paris Aménagement.

Le modèle économique de l'EPFIF est aujourd'hui fondé sur l'effet « revolving » des fonds utilisés : les recettes issues de la cession des emprises foncières portées permettent de financer l'acquisition de nouveaux fonciers. Sa fiscalité dédiée, la TSE, finance une dotation initiale et a vocation à terme à diminuer pour ne plus couvrir que les frais de fonctionnement de la structure et les frais financiers résiduels, qui ne sont pas intégrés au coût de revient du foncier porté. Ce portage à visée opérationnelle s'étend sur des durées comprises entre 3 et 8 ans selon les sites. Ce modèle présente deux particularités :

- l'EPFIF n'est en principe pas en risque, le foncier étant acquis dans le cadre de conventions signées avec des collectivités (ou des EPA) qui s'engagent à racheter le foncier à l'issue de la période de portage à son coût de revient (coût d'acquisition + coûts d'entretien et de gardiennage diminués des loyers éventuellement perçus),
- l'EPFIF n'est structurellement pas emprunteur, il n'emprunte qu'en période de démarrage d'activité, le temps que l'effet « revolving » se mette en place (soit, dans les prévisions de l'EPFIF présentées dans le rapport de préfiguration, jusqu'en 2022 ou 2025 selon les hypothèses).

Les biens nécessitant un portage long terme (15 ans) ne relèvent pas de ce modèle. L'EPFIF a développé un véhicule particulier pour répondre à ce cas de figure, lui permettant de cantonner le risque et d'y affecter un emprunt dédié.

Ce véhicule vise les biens répondant aux deux conditions cumulatives suivantes :

- être situés sur des sites stratégiques destinés à être fortement valorisés du fait de l'action de l'Etat et des collectivités en matière de d'infrastructures de transport et d'aménités urbaines, l'idée étant de se positionner en amont des évolutions majeures à venir et de la valorisation globale des territoires concernés qu'elle va induire de manière à permettre à terme la sortie d'opérations d'aménagement équilibrées grâce à des coûts fonciers acceptables ;
- générer un revenu récurrent permettant de couvrir le remboursement de l'emprunt contracté pour l'acquisition ainsi que les frais de gestion.

Dans ce modèle, l'EPFIF est en risque (il détient ainsi 85 % de la filiale créée avec Plaine Commune Développement) et ne s'appuie sur la TSE que pour son apport en capital (avec un effet de levier de 1 à 4 sur l'emprunt). Pour limiter son risque, il cible avec attention les

biens dont la rentabilité lui paraît après analyse assurée. Les biens sont revendus au coactionnaire en fin de portage à leur coût de revient, en intégrant une rémunération du risque au profit de l'EPFIF, dans le cadre de son projet d'aménagement.

Il s'agit donc d'un modèle globalement intéressant, qui répond à un besoin, cible des biens précis et permet de capter au profit de la puissance publique la plus-value foncière induite par les investissements qu'elle a elle-même conduits. Il ne permet pas pour autant de procéder à du portage foncier en amont sur une zone étendue, sauf à ce que tous les biens soient rentables et offrent des perspectives sécurisantes, ce qui est peu probable au vu de la diversité des sites concernés par le future Grand Paris Aménagement (tissu industriel dégradé ayant vocation à muter)⁷⁵.

Proposition n°12 :

Encourager Grand Paris Aménagement à nouer des coopérations opérationnelles utiles avec les autres opérateurs de l'Etat parties prenantes à l'acte d'aménager (EPFIF, SGP, ANRU) : protocoles d'accord voire sociétés en participation et foncières publiques.

⁷⁵ A titre d'exemple, sur Gare Ardoines, le coût de revient du foncier porté (37,8 M€) s'établit à fin 2014 à 107% de sa valeur d'acquisition (35,5 M€) : les frais liés au portage des terrains (entretien, gardiennage, gestion locative) sont supérieurs aux loyers encaissés.

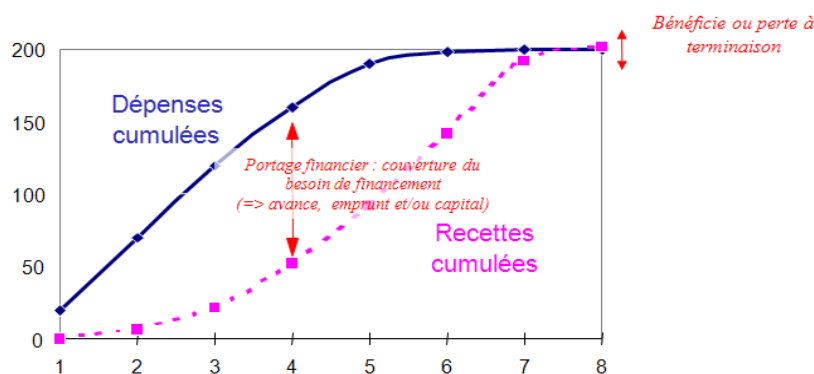
4 Les principes d'un modèle économique équilibré pour l'aménagement

4.1 Le modèle économique de l'aménagement

La question du modèle économique de l'aménagement s'appréhende à travers deux enjeux bien distincts : la notion d'équilibre à terminaison, structurel, et celle du besoin de financement, conjoncturel.

L'équilibre économique à terminaison des opérations porte sur la capacité des recettes futures d'une opération (résultant principalement du prix de cession du foncier aménagé, ou charges foncières) d'équilibrer ou de dégager des marges bénéficiaires au regard de l'ensemble des dépenses engagées au titre de l'opération (essentiellement composées du prix d'acquisition du foncier non aménagé ou à réhabiliter, des études et procédures menées ainsi que des travaux d'aménagement) ; le respect de cette condition d'équilibre fait partie des fondamentaux de l'aménagement, suivie à travers l'évolution du bilan prévisionnel, et pose le problème de la correcte évaluation des dépenses et des recettes *ex ante* ainsi que du pilotage du risque financier et opérationnel par la structure en charge des opérations.

Le besoin de financement résulte du décalage, inévitable, entre l'engagement des dépenses et la perception des recettes, comme toute activité économique caractérisée par un cycle de production long, et qui suppose de mobiliser des moyens de financement adaptés. C'est la question du flux de trésorerie de l'opération et de son besoin en fonds de roulement.



Se pose ensuite la question du modèle de l'opérateur, à travers son bilan et son compte de résultat.

➤ *Sur l'équilibre à terminaison des opérations*

S'agissant de l'équilibre économique à terminaison des opérations et de la manière de l'appréhender, quelques termes clefs peuvent être rappelés.

Est dite à financement public une opération dont les recettes structurelles comprennent des subventions et participations des différents niveaux de puissance publique. C'est le cas notamment des opérations de rénovation urbaine, largement financées par l'ANRU et les collectivités. Ce l'est également de la plupart des opérations de réparation urbaine, qui ne « s'autoportent » pas mais exigent des subventions d'équilibre des collectivités publiques. Cette situation se rencontre lorsque l'écart entre le prix de cession des charges foncières (qui dépend du marché immobilier et donc de l'attractivité des sites) et le prix d'acquisition du foncier (qui dépend de l'attractivité du site mais également de l'état initial du terrain, bâti ou non bâti, de son niveau de pollution, de son statut, occupé ou non, et de sa situation au regard des règles d'urbanisme en termes de constructibilité et de destination) ne permet pas de couvrir l'ensemble des charges de l'aménageur : études, travaux, ingénierie interne, impôts et taxes, communication et concertation. Cet écart est également fonction de l'évolution de la densité du site, avant et après l'opération (l'équilibre n'est pas le même selon que, pour 1 m² de terrain acquis, l'aménageur revend 1 m² de terrain aménagé, cas de l'activité, ou 3 m² de droits à construire, cas du logement).

Que les recettes soient des cessions foncières et/ou des participations publiques aux équipements liés à l'opération et/ou des subventions ad hoc, une opération d'aménagement doit par principe être équilibrée à terminaison (ou à fin d'affaire) : cela signifie que les recettes escomptées couvrent les dépenses prévisionnelles, étant entendu que, conformément à la loi, les équipements primaires sont des dépenses hors bilan. Le bilan prévisionnel à terminaison, qui fait état de ces prévisions, est une pièce obligatoire du dossier de réalisation de ZAC.

Est considérée comme déficitaire une opération d'aménagement initialement équilibrée, c'est-à-dire au moment de l'approbation du dossier de réalisation et des modalités prévisionnelles de financement, mais dont le déroulement a modifié les conditions de l'équilibre initial en créant un écart entre les recettes perçues et les dépenses nécessaires. Ce constat est posé, le cas échéant, ex post.

Une opération déficitaire peut être sans financements publics, de même qu'une opération à financements publics peut être équilibrée. Cette seconde notion se rapporte à la gestion du risque, la première à la négociation du plan de financement et à la faisabilité des opérations.

S'agissant des dépenses qui peuvent être mises à la charge du bilan de l'opération, le Code de l'urbanisme prévoit explicitement dans son article L311-4 que « ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone. Lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge de l'aménageur. »

Ainsi, les équipements primaires, correspondant aux voiries et ouvrages structurants, qui par définition desservent des territoires élargis, ne peuvent être mis à la charge des opérations (ou uniquement à titre très marginal) et doivent être financés en dehors du bilan.

➤ **Sur le préfinancement du décalage entre les dépenses et les recettes**

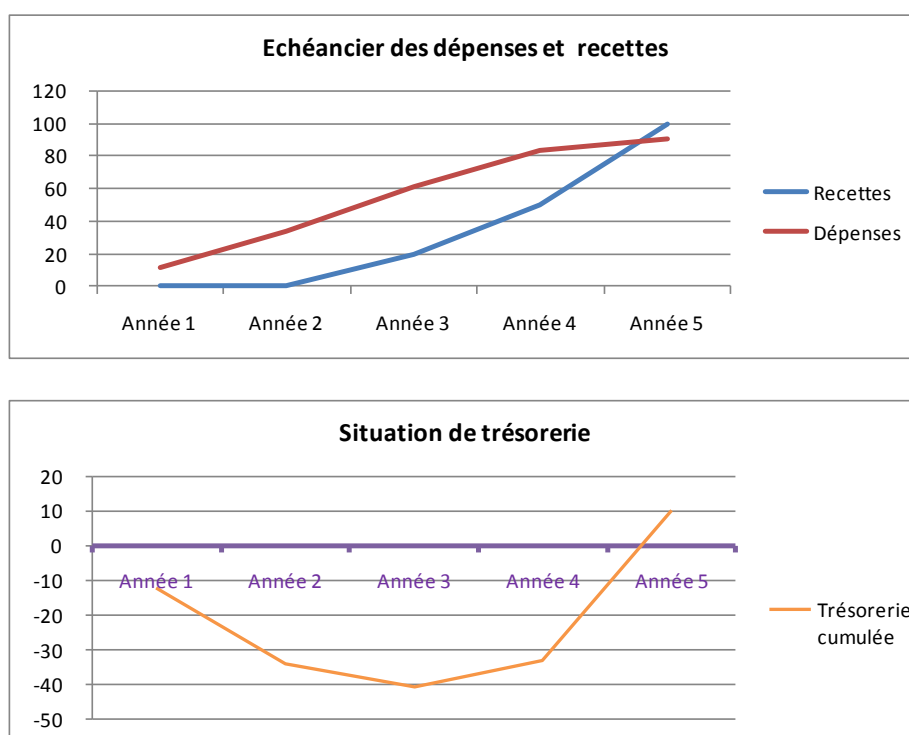
Les opérations d'aménagement génèrent, par construction, un besoin de financement conjoncturel, appelé ici préfinancement. Ce besoin résulte du décalage temporel entre dépenses (études et procédures, acquisitions foncières, travaux) et recettes commerciales (vente des charges foncières aux promoteurs).

Il peut être optimisé et réduit (réalisation des dépenses au plus près des recettes, portages fonciers innovants par exemple) mais doit également être couvert, que ce soit par les dotations ou le capital (public et/ou privé), les réserves propres de l'opérateur (soit les marges nettes dégagées sur des opérations terminées) ou l'emprunt.

Les frais financiers sont alors pris en compte dans le bilan de l'opération et le capital est remboursé par les recettes encaissées lors de l'avancement du projet.

Le préfinancement n'est pas un déficit : la chaîne de production de terrains équipés et cessibles à partir de terrains bruts ou à recycler relève d'une logique de production industrielle et renvoie à la notion de besoin en fonds de roulement (BFR).

Schéma stylisé du plan de trésorerie d'une opération d'aménagement



Source : mission de préfiguration

Les aménageurs sont structurellement en besoin de financement pour couvrir leurs stocks. L'enjeu pour les aménageurs est d'être suffisamment capitalisés pour faire face à ces besoins. Dans son rapport de février 2015 « Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter », la Cour des comptes relevait ainsi qu'un ratio acceptable dettes / fonds propres se situait entre 0 (absence d'endettement) et 2,5 (emprunts équivalents à 2,5 fois les fonds propres de la structure).

« 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. »

Ces seuils sont retenus dans les développements ultérieurs sur l'analyse du besoin de financement de Grand Paris Aménagement.

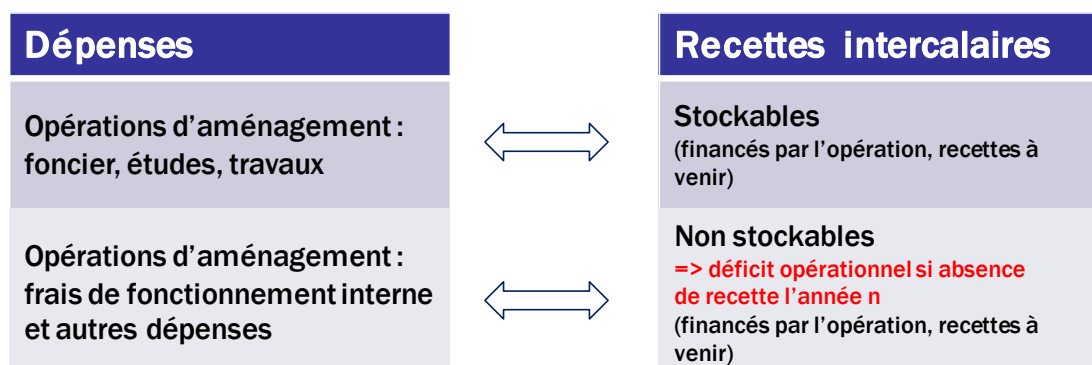
➤ Sur l'équilibre économique et financier de l'opérateur

Pour équilibrer ses comptes⁷⁶, l'aménageur doit s'assurer que ses recettes couvrent bien ses dépenses. Comme vu précédemment, cette couverture peut être décalée dans le temps, les recettes (vente des terrains aménagés) étant encaissées après la réalisation des dépenses (études, achat du foncier, travaux d'aménagement, frais de fonctionnement).

De manière schématique, deux natures de dépenses vont être distinguées :

- les dépenses stockables (études, foncier, travaux, participation au programme des équipements publics) qui vont être neutralisées dans l'attente de leur contrepartie de recettes ; elles n'impactent donc pas le résultat de la structure l'année où elles sont réalisées ;
- les dépenses non stockables (concertation et communication, taxes foncières, assurance, frais de contentieux, frais financiers, entretien des terrains et du bâti, masse salariale des équipes opérationnelles et frais de structure), qui sont comptabilisées chaque année et impactent donc le résultat net de la structure.

Les recettes couvrent à la fois les dépenses stockables et les dépenses non stockables. Ainsi, si le bilan est équilibré à terminaison, la structure le sera également mais elle pourra avoir connu une période déficitaire dans un premier temps.



⁷⁶ La description qui suit concerne les établissements publics, tels que les EPA et l'AFTRP, soumis à l'instruction générale M9-5 du 2 septembre 2002 et à la circulaire interministérielle M9-4 du 4 octobre 1993.

L'analyse financière des comptes d'un aménageur doit donc se faire dans la durée, en regardant le total de ses résultats passés et ses résultats futurs attendus. C'est la notion de plan pluriannuel d'aménagement mentionné à l'article R321-14 du code de l'urbanisme.

Deux indicateurs doivent être regardés en particulier :

- le niveau de marge brute prévu à terminaison sur les opérations, correspondant aux recettes moins les dépenses stockables, cette marge ayant vocation à financer les dépenses non stockables ;
- le montant annuel moyen de dépenses non stockables de l'établissement, moins sujet à variations que les dépenses stockables : les frais de structures, s'ils doivent être optimisés en fonction des besoins, présentent une certaine stabilité notamment pour les structures importantes, quand les dépenses d'acquisitions foncières et de travaux vont fortement varier tout au long de l'opération.

Le rapprochement entre ces deux indicateurs permet d'appréhender la rentabilité et la soutenabilité de la structure. Ainsi, un taux de marge brute de 15% signifie que sur 100 de recettes, 15 seront disponibles pour financer les dépenses non stockables.

De manière inversée, si la structure dépense 15 en frais non stockables en moyenne par an et que le taux de marge brute moyen sur ses opérations s'élève à 15%, elle doit réaliser un chiffre d'affaires (production vendue) moyen de 100 par an pour les couvrir et assurer son équilibre dans la durée. La durée, le chiffre d'affaires prévisionnel à terminaison et le taux de marge brute d'une opération permettent d'identifier l'intensité de sa participation à la couverture des frais de structures et des autres dépenses non stockables de l'établissement.

En l'occurrence, et sans préjuger du profil de chaque opération, il peut être considéré qu'un taux de marge brute moyen inférieur à 10%, voire à 15%, est insuffisant pour couvrir les frais non stockables d'une structure d'aménagement, tandis qu'un taux supérieur à 20% permet a priori de les couvrir sans risque. L'équilibre financier de l'opérateur sera plus à même d'être atteint s'il dispose d'opérations nombreuses, aux profils variés (pas uniquement des opérations de rénovation urbaine par exemple, dont la marge brute est faible compte-tenu du mode de calcul des subventions) et à des stades d'avancement divers (l'objectif étant de dégager un volume de chiffre d'affaires annuel stable). Même théorique, cette observation milite déjà pour la construction d'un établissement public d'aménagement de l'Etat à la taille critique suffisante.

Le taux moyen de marge brute des trois établissements étudiés dans le cadre de cette mission de préfiguration aux fins de leur rapprochement a fait l'objet d'un examen, dont les résultats sont repris dans l'analyse infra du portefeuille d'opérations (cf.5.3.1). Ce point est également lié à la viabilité du futur établissement et fait l'objet d'un développement spécifique à ce titre (cf. 5.4.2).

4.2 Les stratégies pour améliorer l'équilibre et réduire le besoin de financement

4.2.1 Créer les conditions de l'équilibre : la question de la densité

La Cour des comptes a relevé dans son rapport de février 2015 sur les opérateurs publics locaux d'aménagement en Ile-de-France la très forte diminution des créations de zones d'aménagement concerté (ZAC) depuis la crise économique et financière de 2008-2009 : de 90 ZAC nouvelles créées par an en moyenne dans les années 1990, l'Ile-de-France est passée à 40 ZAC nouvelles créées par an dans les années 2000 et une vingtaine par an depuis 2008. Cette diminution du nombre d'opérations d'aménagement a entraîné celle de la production de logements. Or, si la production diffuse, à l'îlot ou à la parcelle, est aujourd'hui la principale source de construction de logements, elle ne permet pas de répondre aux trois défis majeurs actuels :

- la relance de la construction de logements, qui passe par la réalisation d'opérations d'urbanisme de grande ampleur ;
- le développement durable à l'échelle de l'aménagement (lutte contre l'étalement urbain, promotion des transports en commun et des mobilités douces, chauffage urbain, gestion des déchets, gestion de l'eau...) et l'innovation avec l'intégration des nouveaux services urbains (réseaux intelligents, conciergeries, services à la personne...), qui demande des échelles pertinentes d'intervention, notamment économiques, et doit permettre la démonstration du savoir-faire et de l'ingénierie des entreprises françaises, qui comptent parmi les leaders mondiaux du secteur économique de la production de la ville durable et innovante ;
- la péréquation entre les programmes et le financement par les bilans d'opération des équipements publics de proximité, garants d'une ville mixte inclusive et de la création de véritables quartiers de ville.

Le plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France prévoit pour répondre à ces trois défis le retour des opérations de volume, sur des périmètres étendus, au sein desquels une intensité urbaine sera recherchée.

A cet égard, les réticences relatives à la densité urbaine doivent être dépassées. Souvent confondue avec des hauteurs importantes de bâtiments ou des formes urbaines parfois datées (urbanisme « de dalle », séparation des flux, mono-fonctionnalité, uniformité sociale, rapport insuffisant à la nature), la densité est parfois perçue, à tort, comme facteur de sous-qualité urbaine. L'analyse des densités réelles, dans des quartiers existants, montre que c'est loin d'être le cas et que la densité peut être corrélée à la qualité de vie. Les zones d'urbanisation prioritaire (ZUP) des années 1960 et 1970, souvent contestées et qui constituent aujourd'hui pour beaucoup les quartiers de la politique de la ville, présentent ainsi des densités faibles alors que des quartiers de centralité urbaine attractifs et appréciés présentent des densités plus élevées.

Densité et formes urbaines



Or, la densité est la contrepartie nécessaire du développement de l'offre de transport. C'est également un moyen d'atteindre l'objectif d'équilibre économique des opérations en optimisant la valorisation « de sortie » du foncier, qui est au cœur de l'aménagement.

Un des objectifs des opérations d'aménagement d'envergure dont Grand Paris Aménagement prendra l'initiative devra consister à articuler densité et qualité urbaine. Cela nécessitera, pour tous les acteurs impliqués dans la construction des villes, un niveau d'exigence élevé en termes de qualité architecturale et environnementale et un travail fin sur la programmation et la convivialité des espaces publics et paysagers, pour que les usagers puissent percevoir positivement la densité. C'est le métier de l'aménageur et des professionnels qui l'accompagnent.

Une attention particulière devra corrélativement être portée à l'appropriation par les populations des opérations d'aménagement. Il peut être observé, notamment en zone tendue, que des réactions hostiles à des projets ne trouvent pas uniquement leur source dans la densité urbaine, mais dans la conséquence économique, pour l'habitant local, de ces opérations. Si quelques cas de spéculation foncière et immobilière peuvent être rencontrés, les nouvelles opérations d'aménagement peuvent être vécues comme des instruments de relégation : se construisent au pied des logements occupés par les habitants des équipements publics financés avec leur impôt mais ne leur étant pourtant pas toujours destinés, ainsi que d'autres logements dont le prix de sortie leur sera inaccessible, et organisera une cherté du territoire entraînant leur relégation de plus en plus loin de la zone tendue. Ainsi, la question de l'inclusion du parcours résidentiel local dans la programmation de la future opération d'aménagement devient-elle centrale, de sorte que l'habitant local puisse voir cette opération dense non seulement comme agréable à vivre (parce que durable, aimable, pratique, mixte...) mais aussi comme accessible à son avenir et à celui de ses enfants, sur place.

Proposition n°13 :

Exiger de Grand Paris Aménagement la mise en œuvre d'un modèle économique de l'aménagement opérationnel (hors opérations financées par l'ANRU) équilibré à terminaison sans subventions publiques. Conditionner l'engagement des opérations d'aménagement à l'engagement préalable des puissances publiques sur le financement des infrastructures primaires. Favoriser la densité urbaine afin d'optimiser la prise en charge par le bilan des opérations d'aménagement du financement des équipements publics de proximité (écoles, crèches, gymnases...).

4.2.2 Diminuer le besoin de préfinancement

L'optimisation du préfinancement des opérations consiste en premier lieu à le diminuer. Quelles que soient les modalités mises en place pour répondre à ce besoin de préfinancement, l'opérateur doit d'abord s'engager à le limiter.

Cette dimension recouvre en particulier trois modes de faire à développer, à côté de la pratique du « juste à temps » consistant à décaler les dépenses au plus près de l'arrivée des recettes, voire après quand c'est possible :

- limiter le poids des acquisitions foncières en adaptant la stratégie foncière pour privilégier l'effet de levier de l'investissement public sur les opérateurs et investisseurs privés. Ici, l'aménageur limite son intervention à quelques secteurs clefs et aux infrastructures secondaires et laisse le foncier muter au gré des initiatives privées (avec participation des investisseurs privés aux dépenses d'équipements par le biais de la participation prévue à l'article L311-4 du Code de l'urbanisme). Cette modalité suppose de rendre systématique le cahier des prescriptions architecturales et environnementales en ZAC pour tout permis de construire, quel que soit le cessionnaire.

L'aménageur peut également privilégier un découpage opérationnel en macro-lots dès l'engagement de l'opération, ouvrant ainsi la possibilité de faire porter le foncier des macro-lots par un co-aménageur ou un promoteur futur, qui bénéficiera d'un prix préférentiel à raison de son acquisition à l'amont et non pas à l'aval du projet. Cette modalité suppose d'adapter les procédures pour permettre l'aménagement des macro-lots au sein d'une ZAC par un tiers aménageur ;

- mettre en place un partenariat renforcé et adapté aux enjeux du plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France avec l'EPIF sur les sites où l'État prendra, via Grand Paris Aménagement ou d'autres EPA, l'initiative d'opérations d'aménagement, sur les points suivants :
 - éviter que le besoin en fonds de roulement de l'aménageur ne soit grevé par le portage du foncier, grâce à la mise en place de conventions de portages fonciers sur des durées adaptées aux calendriers d'opérations qui vont s'étendre sur plusieurs années, comme l'AFTRP a pu le faire (et continue de le faire) pour les EPA des villes nouvelles, voire à la mise en place d'avances foncières (cf. 3.1.2) ;
 - étudier la possibilité de dissocier dans des parties de l'opération le foncier et le bâti, en recherchant les formules innovantes (baux à construction, emphytéoses, autres) ;

- mettre en place des outils adaptés de portage amont là où il est possible de s'appuyer sur une logique investisseur (effet de levier de l'emprunt pour financer un bien générant un revenu) en anticipation de l'intervention de l'aménageur de manière à capter la plus-value foncière au bénéfice de l'aménagement et de la puissance publique⁷⁷ ;
- étudier l'opportunité d'inclure les emprises foncières publiques de l'Etat et des collectivités, situées dans les périmètres concernés, parmi les parcelles possiblement portées par l'EPFIF (au même titre que des emprises foncières privées) ;
- développer les partenariats avec les grands propriétaires fonciers, avec des clauses de retour à meilleure fortune (cf. 3.1.3) ou la constitution de sociétés foncières communes permettant de partager le portage du foncier (cf. 3.2.4).

4.2.3 Privilégier les alternatives à l'emprunt

Si le préfinancement d'une opération d'aménagement est nécessaire en raison du décalage entre les dépenses et les recettes inhérent au cycle long de production de l'aménagement, le recours à l'emprunt ne peut être privilégié dans un contexte de limitation, voire de diminution de l'endettement des administrations publiques. D'autres pistes doivent par conséquent être prioritairement explorées.

Ainsi, les orientations structurantes suivantes relatives au modèle de préfinancement des opérations d'aménagement peuvent être dégagées :

- réduction des besoins de financement des opérations, notamment par une action sur le foncier dont l'acquisition par l'aménageur doit être retardée pour se rapprocher de la cession des charges foncières (voir *supra*) ;

Tous les montages permettant d'éviter de payer le foncier au début des opérations seront développés : portage foncier par l'EPFIF ou par une foncière publique avec un déstockage par phase opérationnelle, négociation amont avec les futurs acquéreurs de charges foncières (macro-lots par exemple) en vue d'une acquisition anticipée du foncier, absence d'acquisition foncière et limitation de l'intervention de l'aménageur aux espaces publics, etc.

- quand c'est possible, portage du préfinancement des nouvelles opérations par le résultat dégagé sur les anciennes opérations ou celles très avancées ;

Ces modalités de préfinancement des opérations d'aménagement nouvelles correspondent au modèle économique applicable jusqu'à présent à l'AFTRP, établissement « mature » disposant de fonds propres et d'un chaînage de trésorerie recettes/dépenses permettant un endettement marginal (2,9 M€ au 31 décembre 2014 pour 196 M€ de stocks). Si ce modèle doit demeurer au fondement du futur Grand Paris Aménagement, il pourrait devoir être infléchi au regard des opérations qui composeront son portefeuille à l'issue de sa constitution et dans le cas d'une croissance forte d'opérations nouvelles en initiative propre lancées sous OIN ou hors OIN à la demande de l'Etat. Il convient sur ce point de

⁷⁷ Ce point fait référence aux enjeux d'une politique foncière à long terme, développée notamment dans le cadre du projet de filiale entre l'EPA-ORSA et l'EPFIF. Cf. 3.2.4.

rappeler que le Gouvernement examine actuellement 20 sites sur 63 communes d'Ile-de-France représentant 71 opérations d'aménagement générant 143 000 logements ; si même une seule partie de ces opérations était *in fine* retenue, et une partie d'entre elles *in fine* dévolue à la prise d'initiatives par Grand Paris Aménagement, ce que le présent rapport tente d'apprécier et de mesurer y compris en termes financiers, cette montée en charge pourra difficilement reposer sur les seules marges brutes déjà dégagées. Cet objectif devra cependant être poursuivi par Grand Paris Aménagement et ses tutelles, dans le pilotage des opérations réalisées par l'établissement.

- dotation en capital complémentaire au nouvel établissement, à dimensionner en fonction du volume et de la soutenabilité de son portefeuille de nouvelles opérations ;
- par dérogation, et sur validation exprès de l'Etat, recours à des capitaux extérieurs via la mise en place de filiales, sociétés publiques de territoire avec les seules collectivités (SPLA-IN, cf. 3.2.3) ou associant des opérateurs privés dans des structures de type SEMOP : l'Etat valide dans cette hypothèse la mise en place d'une société sur la base d'un projet, d'un bilan prévisionnel, d'une analyse et d'une contractualisation des risques, d'une gouvernance partagée et de conditions sécurisées de dissolution de la structure ;

Ces sociétés filiales (cf. 3.2.3) bénéficieront le cas échéant d'un personnel mis à disposition par Grand Paris Aménagement et pourront être financées principalement par des dotations et avances en compte courant d'associés réduisant ou supprimant l'emprunt ; Grand Paris Aménagement et sa tutelle devront conserver le contrôle et la maîtrise des effectifs et de l'endettement consolidé.

- limitation du recours à l'endettement, qui devient « résiduel », avec un appel privilégié aux produits compétitifs mais sains du marché bancaire et/ou sécurisés de la CDC (prêts GAIA), voire de la BEI, notamment dans le cadre d'un éventuel élargement au « plan Juncker ».

Il peut être noté sur ce point, d'une part, que la situation financière actuelle théorique d'un Grand Paris Aménagement réunissant trois établissements lui permettrait d'envisager par exemple un volume d'emprunt de 200 M€ (soit un ratio dette / fonds propres consolidés des trois établissements de 1,3) sans dépasser le seuil maximal de 2,5 indiqué par la Cour de comptes (cf. *supra*) et, d'autre part, qu'une part de l'activité de Grand Paris Aménagement, quand elle est concurrentielle et distinguée comme telle (cf. 2.3.2), pourrait être regardée comme ressortissant au secteur marchand et ne pas relever du périmètre de la dette des administrations publiques au sens maastrichtien⁷⁸.

Il convient de relever que les emprunts souscrits par Grand Paris Aménagement n'auraient vocation qu'à préfinancer les dépenses d'acquisitions foncières et de travaux, les études et les dépenses non stockables étant portées sur fonds propres.

⁷⁸ Cette problématique a été présentée à l'INSEE, en charge de ce classement, à l'occasion de l'élaboration du présent rapport. Une analyse approfondie est attendue en retour sur la base de documents transmis.

En aménagement public, l'endettement, s'il doit être maîtrisé, est cependant indispensable au financement des opérations : il ne peut être tabou.

4.2.4 Améliorer les modalités d'engagement des opérations et le pilotage du risque

Des procédures internes et externes, associant les tutelles ministérielles, doivent être mises en place afin de garantir les conditions d'équilibre des opérations *ab initio* et de piloter par la suite le risque de l'aménageur.

➤ Au démarrage des opérations

Il convient de distinguer entre les opérations réalisées en concession d'aménagement (cf. point 2.3.2) et celles réalisées en initiative propre (cf. point 2.3.3-).

En concession d'aménagement

Dans ce cas de figure, l'aménageur engage sa responsabilité sur un bilan, négocié avec la collectivité concédante à la signature du traité de concession. Des clauses de partage du risque (pollution, archéologie, foncier) ainsi que des clauses de retour à meilleure fortune (partage du résultat en cas d'excédent) peuvent être prévues dans le traité.

Le financement des dépenses primaires est assuré hors bilan par la collectivité concédante ou, en fonction de leurs compétences respectives, par les autres niveaux de puissance publique, avec qui elle va négocier. La participation de l'aménageur, au travers du bilan de l'opération, au programme des équipements publics, a été fixée dès la signature du traité de concession, donc en amont de son intervention.

Ainsi, en traité de concession, les grands équilibres du bilan sont connus et arrêtés dès l'engagement de l'aménageur. Son risque est donc circonscrit au déroulement effectif de l'opération (évolution du marché immobilier, risques techniques, etc.).

L'enjeu pour l'établissement comme pour la tutelle est dans ce cas de s'assurer que le bilan initial a été établi avec toutes les mesures de sérieux et de prudence nécessaires et que le contexte de la mise en concurrence n'a pas amené l'opérateur à diminuer sa marge brute au-delà de l'équilibre économique.

Les traités de concession d'aménagement sont aujourd'hui approuvés en conseil d'administration et font l'objet d'un examen au préalable en réunion des administrateurs d'Etat ainsi qu'avec le contrôleur général économique et financier.

En initiative propre

En initiative propre, les conditions d'atteinte de l'équilibre à terminaison sont plus incertaines à négocier, l'implication financière éventuelle de la collectivité locale dépendant du portage politique local du projet. A titre d'exemple, la ville de Vitry-sur-Seine n'entend pas participer au financement des équipements publics, voire à l'équilibre du bilan de l'opération des Ardoines relevant de l'EPA-ORSA dans les mêmes proportions qu'a pu décider de le faire la ville d'Ivry-sur-Seine pour l'opération Ivry Confluence confiée à la SADEV 94 (150 M€ de participations publiques sur un budget opérationnel de 726

M€⁷⁹). Dans le premier cas, il s'agit d'une opération d'initiative Etat, que la ville soutient activement mais dont elle considère qu'elle n'est pas le porteur ; dans le second cas, il s'agit d'une opération d'initiative communale, la commune étant liée à son aménageur via un traité de concession d'aménagement et la participation à son capital.

C'est pourquoi il est proposé d'anticiper ces discussions en cas d'initiative propre de Grand Paris Aménagement, dans le cadre du contrat d'intérêt national pour l'aménagement et le logement (cf. 3.1.2), sans attendre nécessairement l'étape du dossier de réalisation.

Pourront être ainsi déclinés à l'échelle de l'opération envisagée :

- les grands équilibres programmatiques et financiers ;
- les principes de financement du programme des équipements publics et les modalités de mobilisation des terrains appartenant aux signataires de la convention et nécessaires à l'opération ;
- les modalités partenariales de travail (choix de l'urbaniste en chef et des promoteurs, validation des études de projet, remise des équipements publics) ;
- les modalités de pilotage du projet et de portage du risque (comité de pilotage *ad hoc* ou autre, modalités de participation des habitants, etc.).

Ces modalités de concertation et d'engagements réciproques visent notamment à prévenir l'apparition de situations où le programme des équipements publics, incluant notamment d'importantes dépenses en matière d'infrastructures primaires ne pouvant être financées par l'opération, ne fait pas l'objet d'un accord entre les quatre niveaux de puissance publique (Etat, région, département et bloc communal) alors que l'établissement se serait d'ores et déjà engagé à hauteur de plusieurs dizaine de millions d'euros sur le projet⁸⁰.

Grand Paris Aménagement devra s'attacher à mettre en exergue le lien entre choix urbains et programmatiques d'une part et impacts budgétaires et financiers d'autre part permettant ainsi de créer les conditions optimisées d'arbitrage sur les projets. L'objectif recherché, dans un contexte budgétaire contraint pour l'Etat comme pour les collectivités locales, est de permettre le financement par le bilan de l'opération d'aménagement des équipements publics des nouveaux quartiers induits par l'urbanisation nouvelle. En d'autres termes, il s'agit d'inverser un paradigme, en recherchant un excédent économique des opérations d'aménagement permettant d'éviter le financement d'un déficit par la puissance publique, voire même de financer une partie des équipements publics de proximité induits.

Cette approche soutenable suppose que ne pèse pas sur le bilan économique des opérations le poids d'investissements qu'ils n'ont pas à supporter. Il est rappelé à ce titre qu'il ressort du code de l'urbanisme (cf. 4.1) que les grandes infrastructures primaires et

⁷⁹ Source : compte rendu de la séance du conseil municipal du 18 décembre 2014.

⁸⁰ A titre d'exemple, fin 2014, le montant des engagements pris sur l'opération des Ardoines relevant de l'initiative de l'EPA-ORSA s'élevait à 15,1 M€, auxquels il convient d'ajouter 69 M€ de foncier opérationnel acquis par l'EPFIF pour le compte de l'opérateur - dont 23 M€ que l'EPA ne peut reprendre au titre de la ZAC - ainsi qu'une partie du déficit courant cumulé de l'EPA qui s'élève à - 11 M€ à fin 2014.

de transports, pour la part ne bénéficiant pas spécifiquement aux habitants et usagers du territoire aménagé, relèvent de la politique d'investissement de la puissance publique financée par celle-ci en tant que facteurs de retours socio-économiques dépassant les bilans d'opérations. Ces dépenses doivent donc être financées en dehors des bilans et faire l'objet d'une décision d'engagement par les puissances publiques concernées préalablement au lancement des opérations d'aménagement.

Le contrat d'intérêt national, en OIN ou hors OIN, permettra de convenir, pour l'ensemble des partenaires, des principaux éléments de programme ainsi que des principaux éléments financiers en matière de financement des équipements publics, en particulier s'agissant des équipements primaires et de superstructure. Cette anticipation du programme des équipements publics permettra d'éclairer la décision d'engagement d'une opération en initiative, de sécuriser la prise de risque et d'améliorer les conditions de sortie des opérations.

Au-delà, Grand Paris Aménagement gagnera à dégager une doctrine claire s'agissant :

- de la programmation, notamment sur la répartition entre habitat et activité économique (la programmation économique représentant un enjeu financier majeur pour le modèle économique des collectivités), ainsi qu'entre accession libre, accession sociale ou à prix maîtrisés et logements sociaux (ainsi que sur les catégories de logement social qu'il souhaite voir développer) ;
- du financement des équipements publics induits par l'urbanisation et relevant du bilan (apport du foncier d'emprise a minima ou non, participation aux coûts de construction) ;
- du montant de la marge brute attendue, qui lui permet de financer l'ensemble de ses dépenses non stockables (ingénierie et frais de fonctionnement internes, impôts et taxes, communication et concertation, frais de contentieux, frais financiers) ainsi que de couvrir son risque (cf. 4.1).

Pour en juger, Grand Paris Aménagement pourra utilement mettre en place un comité d'engagement issu de son organe délibérant (conseil d'administration ou de surveillance), auquel pourront être nommés outre des représentants de l'Etat et de collectivités locales, des personnalités indépendantes. Ce comité d'engagement sera appelé à se prononcer sur ces différents aspects, permettant de conforter les dirigeants de l'établissement en validant le cadre global de négociation avec les collectivités.

Grand Paris Aménagement devra donc élaborer les principes directeurs du montage financier des opérations en initiative propre, de sorte qu'ils puissent être approuvés par un comité d'engagement et intégrés dans la négociation avec les collectivités locales.

➤ *Tout au long du déroulement des opérations*

Au-delà des conditions d'équilibre prévues au démarrage d'une opération, le pilotage et la maîtrise du risque passent par le suivi de l'évolution de son bilan tout au long de son déroulement.

La production systématique d'un plan pluriannuel d'aménagement (PPA), prévu par l'article R321-14 du code de l'urbanisme⁸¹ pour les EPA, actualisé chaque année, va dans ce sens. Elle suppose que l'aménageur établisse annuellement des prévisions à fin d'affaires (PFA) et les analyse en vue de procéder le cas échéant à des arbitrages.

C'est aujourd'hui le cas à l'AFTRP, dont les PFA, détaillées, sont établies pour toutes les opérations et révisées deux fois par an. Chaque opérationnel présente l'état d'avancement des opérations dont il a la charge ainsi que ses projections devant un comité des PFA regroupant la direction générale, le directeur opérationnel concerné et le directeur financier. Ces réunions donnent lieu à l'établissement de comptes rendus énonçant les arbitrages opérés.

Dans une démarche d'identification claire des risques de la structure et de contrôle amélioré par ses tutelles, indispensable dans le contexte de constitution d'un nouvel établissement et de développement d'opérations à enjeux financiers grandissants, les PPA devront faire l'objet d'une transmission et d'une présentation régulières et spécifiques à la gouvernance de Grand Paris Aménagement (conseil d'administration ou conseil de surveillance). Couvrant l'ensemble des opérations menées (en initiative propre et en concession, par l'EPIC lui-même et ses éventuelles filiales), ils devront notamment détailler et justifier les écarts calendaires et financiers affectant les bilans prévisionnels d'opération initiaux (i.e. établis lors de l'adoption du dossier de réalisation). Ils devront par ailleurs traduire et isoler l'impact de ces modifications sur la trajectoire financière prévisionnelle de l'établissement (résultat, fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie).

L'AFTRP a en outre entamé en 2014 une réforme de son organisation interne qui vise à l'amélioration de sa compétitivité. Dans ce cadre, de nombreux chantiers ont été engagés visant à amplifier la culture du résultat et à améliorer le pilotage par la performance : engagement d'une démarche en vue de la certification des comptes, mise en place d'un poste dédié au contrôle de gestion ayant vocation à évoluer une fois stabilisé vers de l'audit interne, consultation en cours pour l'acquisition d'un logiciel de gestion de projet *ad hoc*, création et animation de tableaux de bords stratégiques, accroissement de la polyvalence des équipes, organisation tendue vers la maîtrise des délais et le respect des temps passés, etc.

⁸¹ L'article R321-14 du code de l'urbanisme dispose : « Le projet stratégique et opérationnel mentionné à l'article L. 321-18 comporte : (...) 2° Un document planifiant à moyen terme, sous la forme d'un programme prévisionnel d'aménagement (PPA), les actions, opérations et projets à réaliser, leur localisation, l'échéancier prévisionnel de leur réalisation ainsi que les perspectives financières à leur achèvement. Le projet stratégique et opérationnel fait l'objet d'un bilan annuel permettant d'examiner l'état d'avancement des opérations et d'actualiser leurs perspectives financières. » Il restera à apprécier si Grand Paris Aménagement doit adopter un projet stratégique et opérationnel, comme un EPA, ou, plutôt, un contrat d'objectifs avec l'Etat, comme l'AFTRP. Dans les deux cas, le PPA sera utile.

Ce travail en cours doit être poursuivi et amplifié. Il pourra s'appuyer sur les meilleures pratiques des deux établissements concernés par le rapprochement, l'EPA-ORSA et l'EPA Plaine de France.

Proposition n°14 :

*Placer **la maîtrise des risques** au cœur des décisions et de l'action de Grand Paris Aménagement. **Apprécier et contenir le besoin en fonds de roulement** des opérations. **Privilégier les alternatives à l'emprunt** pour satisfaire les inévitables besoins de préfinancement. Justifier précisément et prioriser temporellement les demandes d'endettement. **Améliorer les modalités d'engagement des opérations et le pilotage des risques**. **Créer un comité d'engagement** issu de l'instance délibérative de l'EPIC (conseil d'administration ou de surveillance). Tendre l'organisation interne vers la culture économique et les stratégies de performance.*

5 Réussir la fusion de l'AFTRP et des EPA ORSA et Plaine de France et la création de Grand Paris Aménagement

5.1 Un périmètre géographique pertinent

5.1.1 Les enjeux du rapprochement entre l'AFTRP et des EPA

➤ Renforcer l'efficacité de l'action publique

L'Etat dispose d'un nombre important d'opérateurs compétents dans le domaine de l'aménagement urbain en Ile-de-France (cf. 0). Ces établissements sont confrontés à plusieurs enjeux : institutionnel (la mise en place de la Métropole du Grand Paris, des établissements publics territoriaux et des grandes intercommunalités), organisationnel (la modernisation de l'action publique, la fin de certains établissements programmée au moment de leur création), opérationnel (la complexité croissante des opérations menées) et financiers (la réponse au besoin de financement des opérations, l'atteinte de l'équilibre économique et financier de la structure).

Dans ce contexte, le rapprochement d'établissements au sein de Grand Paris Aménagement tend d'abord à accroître l'efficacité et la performance du dispositif de l'aménagement en Ile-de-France en visant :

- une maîtrise accrue des compétences techniques nécessaires à la gestion des opérations par une mutualisation des expériences et des expertises présentes au sein de chaque établissement ;

A titre d'illustration, l'AFTRP, du fait de sa taille, de la diversité de ses interventions et de son antériorité, dispose en son sein :

- d'une compétence foncière reconnue, mise au service du métier d'aménageur et permettant la réalisation de l'ensemble des procédures foncières et des négociations dans des objectifs et des calendriers compatibles avec les enjeux opérationnels ;
- d'une compétence en matière de relogement, préalable indispensable à toutes les opérations de rénovation urbaine ;
- d'une compétence en matière de gestion patrimoniale, lui permettant d'assurer la gestion des bâtiments et terrains pendant les périodes intercalaires et de réagir, en cas d'occupation illégale, dans des délais resserrés ;
- d'une compétence juridique spécialisée en urbanisme opérationnel ;
- d'une compétence internalisée en matière de dépollution des sols et de compétences techniques en matière de travaux et de réseaux ;
- d'une connaissance fine du marché immobilier de l'Ile-de-France, reposant sur la cinquantaine d'opérations actives réparties sur le territoire régional ;

- d'une expérience éprouvée en matière de rénovation urbaine et de développement urbain, construite sur ses interventions à Clichy-Montfermeil, Garges-lès-Gonesse, Grigny, Villiers-le-Bel ou Poissy.
- l'atteinte d'une taille critique permettant une visibilité renforcée vis-à-vis :
- des investisseurs et opérateurs privés, facteur de dynamisme commercial : par la diversité de ses opérations et l'étendue de son périmètre d'intervention, Grand Paris Aménagement sera par exemple en mesure de peser, dans le cadre d'une négociation commerciale globale, pour qu'un promoteur immobilier prenne un risque économique sur un site peu attractif en contrepartie de la vente de charges foncières sur un site à l'attractivité établie, sécurisant ainsi pour l'aménageur la vente des charges foncières ;
 - des autres grands opérateurs publics : la constitution d'un acteur de taille plus importante doit permettre d'engager et soutenir des négociations plus rapides et fructueuses avec des autorités susceptibles d'intervenir très structurellement sur les territoires (comme le Syndicat des transports d'Ile-de-France) et des grands propriétaires fonciers publics (RATP, SNCF, RFF, APHP, EDF, etc.) qui peuvent aspirer à bénéficier d'un interlocuteur central pour envisager des cessions foncières, des coopérations opérationnelles, voire des partenariats capitalistiques ; ce point est ressorti des auditions organisées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport comme constituant une attente forte vis-à-vis de Grand Paris Aménagement ;
- un plan de charge plus large permettant de mieux amortir les variations d'activités inhérentes aux contextes politique, technique et commercial des opérations d'aménagement et de mieux équilibrer les profils d'opérations :
- ainsi, l'intégration d'établissements se situant à des points critiques de leur cycle de développement (par exemple en démarrage ou en fin d'activité) au sein d'une entité unique plus importante constitue un facteur de lissage de leurs activités et permet une allocation optimisée des moyens ;
 - par ailleurs, certains territoires étant plus attractifs ou prometteurs que d'autres, et les opérations d'aménagement à dominante de développement économique étant sur certains secteurs plus faciles et rémunératrices que les opérations d'aménagement à dominante de logement, un opérateur global présentera plus aisément un modèle économique, un volume d'affaires et une surface bilancielle garantissant sa rentabilité et sa pérennité ;
- une assise financière plus importante permettant à la nouvelle structure de répondre dans des conditions plus favorables à ses besoins de financement : mutualisation des capitaux propres, de l'endettement et de la trésorerie notamment ;

- une professionnalisation des modalités et des outils de pilotage du risque ainsi que des procédures internes.

A titre d'illustration également, du fait de sa taille et de son ancienneté, mais également de sa culture entrepreneuriale acquise dans le champ concurrentiel, l'AFTRP a pu développer un dispositif de suivi des bilans prévisionnels à terminaison intégrant des données physiques et financières, interfacé avec son système comptable. Elle a par ailleurs obtenu en 2014 la double certification ISO 9001 et ISO 14001 pour l'ensemble de ses activités d'aménagement et pour sa politique de développement durable. Elle a également entamé une démarche de certification indépendante de ses comptes.

Ces logiques d'efficience et de taille critique ont déjà présidé au rapprochement entre l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France et les établissements publics fonciers des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise, décidé sous la forme d'une fusion par la loi MAPTAM du 24 janvier 2014. Cette fusion sera mise en œuvre avant le 31 décembre 2015 selon la feuille de route proposée par M. Gilles Bouvelot, directeur général de l'EPF Ile-de-France, dans son rapport de préfiguration du 31 mars 2014.

L'enjeu du rapprochement entre l'AFTRP et des EPA apparaît donc comme étant autant celui de la mutualisation que celui de la constitution d'un outil doté d'une compétence globale en aménagement opérationnel et d'une assise financière importante, à même de répondre à la complexité croissante des opérations et, singulièrement, des opérations menées par les établissements concernés par le rapprochement.

➤ *Garantir la coordination des opérateurs publics*

Le rapprochement de l'AFTRP avec des EPA vise à accroître la cohérence de l'intervention des opérateurs d'aménagement de l'Etat sur les territoires franciliens.

Il apparaît tout d'abord que certains acteurs de l'aménagement peuvent parfois s'ignorer, voire se concurrencer entre eux. Sur le périmètre territorial de l'EPA-ORSA, celui-ci et l'AFTRP interviennent parallèlement sur les communes d'Ivry-sur-Seine (l'AFTRP y aménage la ZAC du Plateau, l'EPA-ORSA va réaliser la ZAC Ivry Gagarine) et de Vitry-sur-Seine (où l'AFTRP aménage la ZAC multisites, l'EPA-ORSA réalisant l'opération des Ardoines) tandis que sur le périmètre de l'EPA Plaine de France, les opérations majeures de l'AFTRP (Aérolians, rénovation de Paris Nord II, Villiers-le-Bel) et de l'EPA Plaine de France (Triangle de Gonesse, le Bourget) sont interdépendantes.

L'imbrication de ces projets et l'intérêt, par exemple s'agissant du nord de l'Ile-de-France, d'un pilotage global des opérations, au bénéfice des fonctions urbaines et ne serait-ce que pour gérer au mieux leur commercialisation, méritent d'être soulignés.

Au-delà de la rationalisation des outils de l'Etat dédiés à l'aménagement, le rapprochement proposé doit permettre de renforcer la cohérence globale de l'action entre opérateurs publics. Au premier rang de ceux-ci se trouvent trois établissements publics ayant prioritairement vocation à agir en concertation avec le futur Grand Paris

Aménagement, au sein d'un ensemble déjà dénommé « pack public de l'aménagement en Ile-de-France »⁸² : la SGP, l'EPFIF et l'ANRU.



L'émergence de Grand Paris Aménagement doit en effet s'inscrire dans un objectif de répartition claire des rôles, de complémentarité et de coopération entre ces acteurs. Elle garantit la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Etat : par la vision d'ensemble de son action en matière d'aménagement, via un opérateur de référence, et par la complémentarité de ses opérateurs dont les coopérations peuvent s'organiser à partir du moment où ils ne sont pas par ailleurs en concurrence.

5.1.2 La fusion préconisée entre l'AFTRP, l'EPA-ORSA et l'EPA Plaine de France

Le scénario proposé est que Grand Paris Aménagement devienne progressivement l'opérateur d'aménagement de référence de l'Etat à l'échelle régionale.

Ce scénario se traduit par :

- une spécialisation accrue des grands opérateurs de l'Etat en Ile-de-France sur leur cœur de métier : l'EPFIF sur le portage foncier, la SGP sur la réalisation des infrastructures de transport et des gares, Grand Paris Aménagement sur l'aménagement urbain à fonction économique comme d'habitat, ADP sur la gestion et le développement des zones aéroportuaires ;
- une rationalisation des établissements publics d'aménagement de l'Etat existants d'échelle régionale, selon des trajectoires adaptées, avec la fusion de l'EPA-ORSA et l'EPA-Plaine de France avec l'AFTRP au sein de Grand Paris Aménagement.

➤ Les établissements à rapprocher

Parmi les EPA de rayonnement régional (cf. 0), l'Etat a décidé du rapprochement avec deux des EPA situés, en tout ou partie, dans le périmètre de la future Métropole du Grand Paris.

L'EPA-ORSA et l'EPA Plaine de France ont l'un et l'autre rempli, dans le contexte qui leur était donné, les tâches qui leur étaient assignées, permettant de faire émerger de nombreux projets. Leur situation financière est en revanche tendue et des incertitudes fortes pèsent sur leurs perspectives.

L'EPA ORSA, créé en 2007, met en œuvre quatre secteurs d'OIN et rencontre des difficultés importantes pour finaliser le plan de financement des équipements publics de l'opération d'aménagement des Ardoines. La négociation du programme des équipements

⁸² Cette terminologie est empruntée à M. Philippe Yvin, président du directoire de la Société du Grand Paris

publics (PEP) conditionne la réalisation même de l'opération, qui occupe aujourd'hui 50% des équipes opérationnelles et représente 63% du chiffre d'affaires à venir de la structure (sur la base des opérations lancées à la date du présent rapport). Cette situation a conduit l'Etat et l'établissement à s'interroger sur le modèle d'intervention et de développement de l'EPA dans un contexte financier très contraint. Grand Paris Aménagement sera confronté à des difficultés similaires en cas de reprise de l'opération si cette question ne trouve pas à cette occasion une réponse adaptée.

L'EPA Plaine de France, créé en 2002, est confronté à deux difficultés amenant l'Etat et l'établissement à s'interroger sur ses capacités d'action à venir :

- la forte diminution de sa subvention annuelle de fonctionnement de l'ingénierie stratégique dénommée dans ce rapport ingénierie du développement territorial (de 4 M€ prévus initialement à 2,2 M€ versés en 2014),
- les incertitudes sur les capacités du marché à absorber les niveaux de charges foncières des opérations d'aménagement de Louvres-Puiseux et du Triangle de Gonesse, qui conditionnent l'équilibre de ces opérations représentant 95% du chiffre d'affaires prévisionnel de l'EPA (sur la base des opérations lancées à la date du présent rapport).

La dépendance de ces deux EPA vis-à-vis de grandes opérations plus difficiles et incertaines qu'il en était jugé au moment de leur création les interpelle ainsi que la tutelle et a conduit l'Etat à privilégier un scénario de rapprochement avec une structure dont l'assise financière et opérationnelle pourrait permettre de mieux absorber de telles opérations.

Opérateurs	Chiffre d'affaires restant à réaliser	Chiffre d'affaires restant à réaliser sur les 2 plus importantes opérations de chaque opérateur	
AFTRP	1 140 M€	27%	Neuilly-sur-Marne (TCA) et Aérolians (initiative propre)
Plaine de France	818 M€	95%	Louvres Puiseux et Triangle de Gonesse (initiative propre)
EPA-ORSA	673 M€	63%	Les Ardoines : Seine Gare Vitry et Gare Ardoines (initiative propre)
Total	2 631 M€	57%	-

Source : données communiquées par les opérateurs, revues par Mercury Consultants.

Le choix d'adosser à l'AFTRP, à travers la création de Grand Paris Aménagement, ces deux EPA s'explique, outre la taille et les compétences développées par l'agence présentées supra (cf. 5.1.1), par deux spécificités de l'AFTRP :

- son antériorité, qui fait de l'agence, créée en 1962, l'opérateur historique de l'Etat en Ile-de-France ; ce rôle a fait de l'agence le soutien logistique et financier de la création des établissements publics d'aménagement par l'Etat en Ile-de-France (apports en numéraire à l'EPAMSA, l'EPA Plaine de France et l'EPA-ORSA, à hauteur de 10 M€ chacun lors de leur création), de la préfiguration de ces établissements et de l'EPPS (premières embauches, gestion des moyens généraux pendant la période d'installation, amorce parfois des premières opérations) mais également de l'extinction des Villes Nouvelles (reprise d'une partie des équipes et opérations de St Quentin-en-Yvelines, intégration de l'EPEVRY, de l'EPA du Val de Reuil) ;

- son mode de gestion, très entrepreneurial du fait de son positionnement dans le secteur concurrentiel : plus de 80 % de son chiffre d'affaires est actuellement réalisé dans ce secteur et elle ne perçoit aucune subvention de fonctionnement.

➤ *Les modalités du rapprochement : le choix de la fusion*

Le rapprochement entre l'AFTRP et les EPA ORSA et Plaine de France serait susceptible de prendre (au moins) quatre formes différentes.

La coordination

La coordination consiste à mettre les trois établissements concernés en réseau. Dans ce scénario, les trois établissements conservent leurs identités juridiques respectives et font progressivement converger des stratégies d'intervention et des bonnes pratiques. Animé par le plus généraliste et important d'entre eux, l'AFTRP transformée en Grand Paris Aménagement, le réseau permet une mutualisation de type professionnel mais non fonctionnel ni structurel. Il a pour avantage de préserver les gouvernances locales et de limiter l'ingénierie administrative, mais ne confère pas au rapprochement les vertus attendues en termes de taille critique, de force d'intervention et, à terme, d'économies de structures et de compétitivité nouvelle.

La mutualisation

La mutualisation vise à constituer pour les trois établissements des fonctions supports communes. Suivant cette option, les trois établissements conservent également leurs identités juridiques respectives, mais constituent entre elles un groupement d'intérêt économique (GIE) de moyens qui sert à chacun d'eux des prestations de fonctionnement : des fonctions de veille et de conseil juridiques, d'assistance foncière, d'audit et de suivi des certifications de la qualité, d'achats de fonctionnement, d'acquisitions logicielles et matérielles informatiques et d'exploitation et de maintenance de systèmes d'information, de moyens et de supports de communication... Le GIE facture à ses membres les prestations qu'il leur sert, à prix coûtant. Ce scénario présente un intérêt évident en termes de mutualisation des fonctions supports. Il ne répond pas cependant à l'objectif de taille critique présenté *supra*. Il suppose, par ailleurs, pour être efficace, une identité de gestion qui n'existe pas aujourd'hui (à titre d'exemple, une fonction commune « ressources humaines » a peu d'intérêt si les statuts et les avantages sociaux diffèrent).

La fédération

La fédération permet de conserver à chaque établissement sa gouvernance (notamment à travers le maintien de conseils d'administration distincts) mais de regrouper les opérations et les services de chaque établissement au sein d'un ensemble commun aux différentes structures et placé sous une même direction générale. Cette solution a été retenue par l'Etat pour l'organisation de deux EPA franciliens : EPA Marne pour Marne-la-Vallée constitué de trois secteurs (« Porte de Paris », « Val Maubuée » et « Val de Bussy ») et EPA France pour un quatrième secteur (« Val d'Europe », issu de la convention signée entre l'Etat, la région Ile-de-France, le département de Seine-et-Marne, la RATP et la Walt Disney Company autour des parcs de loisirs d'Euro Disney). Cette solution ne peut être écartée par principe, puisqu'elle apporte presque tous les avantages structurels d'un rapprochement poussé, mais elle présente les inconvénients, surtout au-delà de deux établissements, d'une complexité dans l'animation de la gouvernance, d'un

affaiblissement de l'image à travers des marques qui demeurent indépendantes et d'une incertitude quant à l'effet de levier attendu d'une taille critique de l'opérateur dans ses relations avec d'autres opérateurs, privés et publics.

L'intégration

L'intégration suppose une fusion juridique complète des gouvernances, des structures et des opérations des trois établissements entre eux. Cette solution avait été retenue par l'Etat en 2010 pour réunir l'EPAD créée en 1958 et l'EPASA créé en 1999 dans le but de constituer l'EPA La Défense - Seine Arche (EPADESA). Elle maximise les effets attendus d'un rapprochement, dont elle représente la version la plus simple, la plus complète et la plus efficace. Elle peut cependant se heurter à deux limites : une réticence des collectivités concernées dont certaines peuvent demander a minima la reconstitution d'une forme de gouvernance locale de proximité (comité de territoire, voire groupement d'intérêt public) ; et une perte d'une partie de sa pertinence en cas de filialisations territoriales ultérieures par la création d'entreprises communes avec ces collectivités (même si la filialisation peut ne concerner que des activités opérationnelles, sans fonction support). L'effet de levier de l'intégration étant cependant le plus important des quatre formes de rapprochement, ce scénario a été privilégié dans le présent rapport.

Le rapprochement sous la forme d'une fusion doit permettre à l'Etat d'optimiser le plan de charge de la structure, de mutualiser les risques et le portage financiers liés aux grandes opérations et d'en améliorer le pilotage stratégique.

Proposition n°15 :

Fusionner l'AFTRP et les EPA ORSA et Plaine de France au sein de Grand Paris Aménagement pour renforcer et garantir l'action publique et donner à Grand Paris Aménagement la taille critique et l'assise nécessaire à une action démultipliée.

5.1.3 Une réflexion utile sur un avenir commun avec d'autres EPA

➤ Mutualiser des moyens de fonctionnement

Une fois Grand Paris Aménagement installé et le rapprochement opéré, la structure étudiera avec les autres EPA d'Ile-de-France la possibilité de mettre en place un pôle commun de compétence permettant de mutualiser certaines fonctions, éventuellement sous la forme d'un GIE (groupement d'intérêt économique, structure notamment utilisée par les SPLA et les SEM pour mutualiser les fonctions support) adossé à l'opérateur.

Ce pôle de compétence pourrait assurer, entre autres, les services suivants :

- pôle d'appui en urbanisme opérationnel, procédures foncières et pollution ;
- gestion de la formation professionnelle et organisation de formations dédiées en intra ;
- groupement de commandes pour des achats communs (chaque établissement gérant ensuite son marché) ;
- accompagnement et suivi qualité, certification ;

- gestion d'un intranet commun accueillant la veille juridique et documentaire (centralisation des abonnements), éventuellement les offres d'emploi ;
- animation de rencontres périodiques thématiques (développement économique, aménagement opérationnel, finances, achats, ressources humaines) ;
- appui stratégique aux directeurs généraux en lien avec la DHUP (analyse financière comparative des établissements et des opérations).

L'opportunité et la nature des services concernés devront faire l'objet d'une analyse partagée avec les autres EPA d'Ile-de-France, sous l'autorité des ministères de tutelle. Cette démarche doit permettre d'échanger les bonnes pratiques et de faire des économies à l'échelle consolidée des opérateurs, par ses répercussions concrètes au sein de chaque structure en termes financiers et/ou d'amélioration de la qualité du service à coûts constants.

➤ *Anticiper des trajectoires futures*

La mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement décidée par le Gouvernement vise à proposer la transformation de l'AFTRP en un nouvel établissement, Grand Paris Aménagement et à recommander les voies d'un rapprochement de Grand Paris Aménagement avec les EPA Orly-Rungis-Seine-Amont et Plaine de France.

Elle ne saisit pas le préfigurateur de l'évolution d'autres EPA mais lui confie une mission dans un contexte général qu'il est difficile d'ignorer et que les auditions conduites à l'occasion de l'élaboration du présent rapport ont pu révéler.

L'EPA Sénart n'a pas terminé, loin s'en faut, sa mission de réalisation de la ville nouvelle. Dans le contexte de l'évolution institutionnelle à l'œuvre en Ile-de-France qui repose sur un Schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) créant de nouvelles intercommunalités étendues en Ile-de-France (dont une nouvelle intercommunalité englobant les anciennes intercommunalités de Centre Essonne et Grigny, où intervient historiquement l'AFTRP, liquidatrice et continuatrice de l'ex EPEVRY, et celle de Sénart, principal territoire d'intervention de l'EPA éponyme), la question pourrait se poser à terme de la cohérence de deux établissements publics d'aménagement de l'Etat sur ce territoire.

De même, un débat entoure l'avenir de l'EPAMSA à la faveur de l'évolution institutionnelle de l'Ile-de-France. Des discussions avec les collectivités sont engagées par l'Etat à ce sujet.

La situation d'EPAMARNE - EPAFRANCE est différente : d'une part, les accords de l'Etat avec Disney demandent le maintien d'une présence forte de l'Etat ; d'autre part, des demandes peuvent se manifester pour de nouveaux secteurs d'intervention de l'Etat, même si, à terme, le retour au droit commun de la décentralisation de secteurs actuels d'OIN pourrait se poser.

Il ne s'agit nullement ici de préconiser des évolutions avant l'heure, mais de souligner deux éléments indissociables de la création de Grand Paris Aménagement intégrant l'AFTRP et deux EPA existants pour mettre en œuvre de secteurs d'OIN existants ou nouveaux en Ile-de-France : d'une part, une OIN naît, vit, se transforme et disparaît, de même qu'un EPA sa mission accomplie, ce qui est plutôt un signe de succès que celui d'un échec ; d'autre part,

une structure d'adossement et de mutualisation de ces OIN et EPA est très utile dans ce contexte, et protectrice des intérêts de l'Etat comme des salariés de chacune des structures. Ce à quoi pourra prétendre éventuellement Grand Paris Aménagement, si l'Etat en décide.

Proposition n°16 :

Etudier des pistes de mutualisation des fonctions supports entre Grand Paris Aménagement et d'autres EPA, par voie conventionnelle ou via un GIE. Examiner le moment venu des trajectoires ultérieures d'évolution d'autres EPA, en fonction des situations locales.

5.2 Trois établissements aux situations différentes mais compatibles

Les trois établissements concernés par le rapprochement au sein de Grand Paris Aménagement sont ci-après présentés sous l'angle juridique et institutionnel, sous l'angle financier et sous celui des effectifs et de l'organisation.

5.2.1 Des statuts convergents

L'AFTRP, l'EPA Plaine de France et l'EPA-ORSA sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). S'ils relèvent tous trois du titre II du code de l'urbanisme, ils se distinguent toutefois dans leur nature : l'EPA Plaine de France et l'EPA-ORSA sont des établissements publics d'aménagement présentés aux articles L 321-14 et suivants, tandis que l'AFTRP est un établissement *sui generis*, qui relève des articles L 321-29 et suivants.

L'AFTRP et l'EPA-ORSA ont été créés pour une durée indéterminée, respectivement en 1962 et en 2007 ; l'EPA Plaine de France l'a été en 2002 pour une durée de quinze ans, soit jusqu'en 2017.

Leurs missions respectives sont définies :

- par leurs statuts, de nature réglementaire ;
- par les dispositions de nature législative introduites dans le code de l'urbanisme par l'ordonnance du 8 décembre 2011⁸³ relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'Etat et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

Le tableau ci-dessous résume les missions des trois établissements. L'AFTRP a un domaine d'intervention plus large que les EPA : elle est autorisée à exercer toutes les missions qui leur sont dévolues par le code de l'urbanisme, en plus des missions qui lui sont spécifiquement attribuées. Le décret de transformation de l'AFTRP en Grand Paris Aménagement est attendu pour la fin du premier semestre 2015. Les missions de l'établissement resteront celles prévues par l'article L321-29 du code de l'urbanisme.

⁸³ Les trois EPA étant antérieurs à l'ordonnance du 8 septembre 2011, leurs statuts doivent être mis en conformité avec les dispositions législatives nouvelles. C'est notamment l'objet du futur décret portant statut de l'AFTRP dont la publication est prévue à l'été 2015.

MISSIONS	AFTRP	EPA Plaine de France / EPA-ORSA
Code de l'urbanisme	L321-29	L321-14
Mission générale	Conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement et le développement urbains et durables du territoire de la région d'Ile-de-France	Conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de leur territoire, dans le respect de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale dans l'habitat ainsi que de la protection de l'environnement.
Modalités d'intervention	Possibilité d'exercer les compétences dévolues aux établissements publics d'aménagement, telles que définies à l'article L. 321-14.	Intervention pour leur compte ou, par voie de convention passée avec eux, pour celui de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public.
Développement économique		Par voie de convention passée avec les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi qu'avec tout opérateur économique public ou privé, proposer une stratégie de développement économique et assurer sa coordination et sa mise en œuvre . Ils peuvent également assurer la promotion de leur territoire auprès des opérateurs économiques.
Restructuration urbaine		Réalisation d'opérations immobilières, acquisitions foncières, MOA déléguée de l'EPARECA, gestion des subventions et aides à la réhabilitation de l'habitat privé, actions d'insertion professionnelle et sociale.
Missions accessoires		Toutes missions présentant un caractère complémentaire et un intérêt directement utile aux missions principales en vue de favoriser le développement durable de leur territoire.
Copropriétés dégradées (ORCOD et ORCOD-IN)		Mener des opérations de requalification des copropriétés dégradées mentionnées à l'article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation ou apporter son concours à l'EPFIF pour la réalisation d'opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (cf. L321-1-1 du code de l'urbanisme).
Interventions foncières à but de préservation	Afin de favoriser la protection et la mise en valeur de l'environnement, l'AFTRP peut procéder en région Ile-de-France, à titre secondaire, à des acquisitions foncières d'espaces naturels, agricoles ou forestiers dont la préservation doit être assurée.	-
Interventions hors Ile-de-France	Réalisation de missions de conseil et d'expertise entrant dans le cadre de ses compétences.	-
Statuts	Décret du 25 avril 2002	Décrets du 8 avril 2002 (Plaine de France) et du 10 mai 2007 (ORSA)
Compléments	Réalisation de : a) Toutes interventions foncières et toutes opérations immobilières b) Toutes actions ou opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme c) Toutes études et tous ouvrages de	ORSA : – mener les études relatives aux enjeux structurants et aux projets qui y sont liés ; – coordonner les projets des acteurs publics concourant à la réalisation de sa mission et leur apporter les concours de toute nature nécessaires à leur

MISSIONS	AFTRP	EPA Plaine de France / EPA-ORSA
	bâtiment ou d'infrastructure liés aux actions et opérations d'aménagement mentionnées au "b)" en qualité de mandataire (loi MOP) [Ces précisions sont amenées à disparaître dans le projet de décret transformant l'AFTRP en Grand Paris Aménagement].	mise en oeuvre ; – réaliser ou faire réaliser des opérations, des équipements et des actions concourant à l'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. <u>Plaine de France :</u> - réaliser les études nécessaires aux projets des territoires, - coordonner ces projets, - s'assurer de l' équilibre du financement de ces projets et y participer le cas échéant sous la forme de subventions aux MOA concernés.

MOA : maîtrise d'ouvrage

Les deux EPA disposent d'une mission spécifique d'études et de coordination des projets liées à leur logique territoriale d'intervention. Les statuts de l'EPA Plaine de France présentent la particularité de prévoir la possibilité de verser des subventions pour équilibrer des projets. En l'absence de recettes propres, ces subventions sont donc financées soit par la valorisation du foncier d'apport de l'Etat, soit par les subventions d'ingénierie stratégique elles-mêmes versées par les quatre niveaux de puissance publique.

Les actions menées par les trois établissements doivent par ailleurs répondre aux objectifs et conditions définis :

- pour l'AFTRP, par un contrat d'objectifs signé avec l'Etat, pour la mise en œuvre d'orientations stratégiques définies par l'Etat⁸⁴ ;
- pour l'EPA Plaine de France et l'EPA-ORSA, par un projet stratégique et opérationnel (PSO) approuvé par leur conseil d'administration, qui tient compte des orientations stratégiques de l'Etat (OSE)⁸⁵.

Ils sont tous trois soumis au contrôle général économique et financier (CGEfi) ainsi que, sur le plan comptable et budgétaire :

- aux dispositions de l'article 219 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) ;
- aux dispositions de l'instruction générale M9-5 du 2 septembre 2002⁸⁶ et de la circulaire interministérielle M9-4 du 4 octobre 1993⁸⁷ ;
- aux dispositions des circulaires annuelles de la Direction du Budget et de la Direction Générale des Finances publiques relatives au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'Etat et des établissements publics nationaux.

Les trois établissements doivent respecter le plafond d'emplois négocié avec la tutelle et fixé lors de l'approbation du budget annuel. L'AFTRP seule entre dans le champ de contrôlé de la CIASSP (commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public).

⁸⁴ Article L.321-32 du code de l'urbanisme. A noter : l'AFTRP n'en dispose plus depuis 2012.

⁸⁵ Articles L.321-18 et suivants. A noter : l'Etat n'a pas communiqué ses OSE aux deux EPA considérés.

⁸⁶ Instruction budgétaire et comptable des Etablissements Publics Industriels et Commerciaux.

⁸⁷ Instruction comptable (comptabilité analytique) des Etablissements publics d'aménagement.

5.2.2 Des droits sociaux à rapprocher

Hormis le ou les dirigeant(s) et le comptable public, respectivement nommés par décret et par arrêté, les salariés des trois établissements relèvent du droit privé et du code du travail (cf. 3.2.1). Les trois établissements accueillent également des fonctionnaires détachés de leur administration d'origine, sur des durées définies.

➤ Statuts des personnel, classification et rémunérations

L'AFTRP et l'EPA Plaine de France disposent d'un statut du personnel propre, approuvé en conseil d'administration. L'EPA-ORSA est rattaché depuis le 1^{er} janvier 2015 à la convention collective de la promotion immobilière et son statut du personnel a été modifié en octobre 2014 pour en tenir compte.

Dans ce cadre, chaque établissement dispose d'une grille de classification.

- L'AFTRP dispose d'une grille de classification propre dont la dernière mise à jour date d'avril 2015. Cette grille de classification des emplois et des salaires est composée de 7 classes et 17 niveaux pour lesquels seule une rémunération minimale est définie.
- L'EPA Plaine de France dispose également d'une grille de classification propre dont la dernière mise à jour date de janvier 2014. Cette grille de classification est composée de 4 classes et 11 niveaux pour lesquels sont définis un minimum et un maximum de rémunération.
- L'EPA ORSA a repris la grille de la convention collective de la promotion immobilière, qui a été déclinée pour s'adapter aux métiers de l'EPA. Cette grille de classification est composée de 5 classes et 12 niveaux pour lesquels seule une rémunération minimale est définie.

Les trois grilles sont cohérentes et pourront être rapprochées sans difficultés prévisibles. La grille de classification de l'AFTRP est plus détaillée pour les cadres que celles des deux EPA. Le choix d'une grille propre, plutôt qu'issue d'une convention collective de branche, pourrait être privilégié. La référence à celle de l'AFTRP, issue d'un accord social plus formalisé compte tenu de ce que le dispositif d'instances représentatives du personnel est plus développé dans un établissement qui compte plus de 50 salariés, pourrait être préférée. Elle devra faire l'objet d'un travail commun avec les délégués du personnel de chaque établissement.

Les rémunérations moyennes par catégorie de personnel, en fonction de l'âge et de l'ancienneté, ont également été analysées. Elles ne font pas apparaître d'écarts majeurs. Seuls des ajustements individuels pourront être nécessaires.

L'absence de système de masse indiciaire dans les trois établissements est de nature à faciliter le rapprochement. En revanche, l'EPA Plaine de France dispose encore d'un supplément familial de traitement. Or, ce dispositif a été supprimé en 2014 à l'AFTRP et n'a jamais existé au sein de l'EPA-ORSA.

➤ Régime horaire et avantages sociaux

Deux régimes de travail sont identifiés : un régime horaire (38h) et un régime «forfait jours » destiné à définir le temps de travail des salariés autonomes par rapport à un nombre de jours travaillés dans l'année, permettant ainsi une flexibilité des horaires de travail.

L'AFTRP et l'EPA Plaine-de-France disposent de ces deux régimes. 79% des personnels de l'EPA Plaine de France et 47% de ceux de l'AFTRP sont au « forfait jour ». L'EPA ORSA de son côté a entamé en 2014 la négociation d'un accord devant conduire à la mise en place du forfait jour pour les cadres autonomes courant 2015.

Répartition des effectifs entre le régime horaire et le forfait jours (sous réserve des derniers accords signés à l'EPA-ORSA)

CDI/détachement en ETP	AFTRP	EPA PdF	EPA Orsa
Forfait Jours	47%	79%	0
Régime Horaire	53%	21%	100%

Des écarts significatifs sont relevés s'agissant du nombre de jours de congés et de repos compensateurs au titre des accords de réduction du temps de travail, entre l'AFTRP d'un côté et les deux EPA de l'autre⁸⁸. Les salariés de l'AFTRP disposent ainsi en moyenne de 9 jours non travaillés de plus par an que leurs collègues des deux EPA. Cette situation est liée à l'ancienneté de l'AFTRP et à sa taille.

	AFTRP	Plaine de Fr.	EPA-ORSA
Congés	28 + 2	25	25
RTT (non compris 1j de solidarité)			
Non cadres, cadres intégrés	17	14	14
Cadres autonomes	22	14	14
Cadres dirigeants	15	-	-
Moyenne	48	39	39

A noter : les données ORSA sont susceptibles d'évoluer, l'accord relatif au temps de travail étant en cours de signature à la date de rédaction du présent rapport.

Ce point rejoint une analyse déjà exprimée par le management de l'AFTRP sur la compétitivité de l'établissement indépendamment de la question de la fusion éventuelle avec d'autres établissements. Il devra faire l'objet d'une discussion avec les représentants du personnel des trois établissements, en vue de rechercher un point de convergence, qui ne saurait a priori consister en un alignement automatique de la durée totale du travail de l'établissement issu de la fusion sur celle de l'établissement dont la situation serait jugée la plus avantageuse pour les salariés.

⁸⁸ L'accord en cours de négociation à l'EPA-ORSA n'a pas été pris en compte à ce stade. Il pourrait conduire à augmenter le nombre de jours de repos compensateurs.

L'AFTRP dispose en outre d'un comité d'entreprise, de plans d'épargne (PERCO et PEE) et d'un système d'intéressement, qui seront poursuivis par Grand Paris Aménagement pourront contribuer à l'intérêt et à la motivation des salariés issus des deux EPA.

Il conviendra cependant de mesurer et de maîtriser le coût de l'extension éventuelle de ces avantages aux salariés des deux EPA fusionnés.

En toute hypothèse, facteur de progrès social pour les salariés, la fusion doit également, en contrepartie, être l'occasion d'une exigence de rentabilité et de compétitivité, qui constitue l'un des enjeux de la fusion.

➤ Effectifs

Vue d'ensemble

Au 31 décembre 2014, l'AFTRP comptait 156 salariés, l'EPA-Plaine de France 54 et l'EPA-ORSA 49, soit un total de 256 salariés (personnes physiques présentes au 31 décembre 2014), dont 225 en CDI ou en détachement soit un chiffre inférieur au plafond d'emplois autorisé (256) qui ne s'applique qu'aux contrats pérennes.

Effectifs				
<i>Personnes physiques</i>	AFTRP	EPA PdF	EPA Orsa	TOTAL
Plafond d'emplois 2015	160	53	43	256
Présents 31/12/2014	156	51	49	256
Dont CDI et détachement	143	48	34	225
Dont CDD et alternance	13	3	15	31

Les personnels en CDI et détachement représentent la quasi-totalité des personnels de l'AFTRP et l'EPA Plaine-de-France. L'EPA-ORSA se distingue par la proportion de personnels en CDD, alternance et contrats d'avenir à hauteur de 31% de son personnel. Ce point est susceptible de favoriser la mutualisation des moyens, de nombreux postes étant occupés par des alternants, dont les contrats sont annuels, en lien avec la durée de leur formation.

Age et ancienneté moyenne

<i>CDI/détachement/CDD/Alternance en ETP</i>	AFTRP	EPA PdF	EPA Orsa
Age moyen	44 ans	40 ans	36 ans
Ancienneté moyenne	11 ans	6 ans	4 ans

EPA Orsa : âge moyen calculé sur la base des tranches d'âges

L'AFTRP est composée d'un personnel plus âgé et plus ancien que les deux EPA, en raison notamment de leur création récente (2002 pour l'EPA Plaine-de-France et 2007 pour l'EPA ORSA). Les personnels de plus de 40 ans représentent près de 62% des salariés pour l'AFTRP contre 47% pour EPA Plaine-de-France et 37% pour l'EPA-ORSA. L'EPA-ORSA se distingue en particulier par la jeunesse de son personnel et par le fait que la moitié a une ancienneté comprise entre 0 et 5 ans.

Les effectifs par métier

Afin de pouvoir comparer les organigrammes, une grille de lecture commune aux trois établissements composée de cinq grandes fonctions a été constituée. Elle regroupe :

- les fonctions de direction,
- l'aménagement et le foncier (comprenant les études et le développement),

- la stratégie (ingénierie du développement territorial et gouvernance locale),
- les fonctions supports,
- la communication.

Au sein de chacune de ces cinq grandes fonctions, plusieurs sous-fonctions ont été listées pour distinguer les missions et/ou le niveau hiérarchique des personnels.

Fonctions de direction	Aménagement et foncier	Stratégie	Support	Communication
Assistante	Assistante	Assistante	Assistante	Assistante
Directeur	Chargé / Ingénieur d'opérations	Chargé / Ingénieur d'études	Comptabilité	Communication
	Chef de projet / Responsable aménagement	Chef de projet Etudes / Resp. dev.	Finances et contrôle de gestion	
		Directeur d'études	Informatique	
	Directeur de projet	Système d'information géographique (stratégie)	Moyens généraux	
	Foncier		RH	
	Ingénieur infra / RT		Achats / Marchés publics	
	Juriste opérationnel		Gestion Patrimoine	
	Développement opérationnel	Système d'information géographique (foncier)		

Répartition des ETP par grande fonction

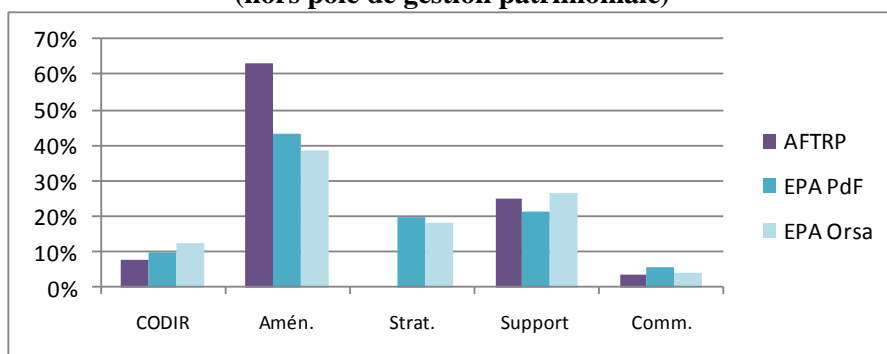
CDI/détachement/CDD/Alternance en ETP	AFTRP	EPA PdF	EPA Orsa
Fonctions de direction	7%	10%	12%
Aménagement et foncier	56%	43%	39%
Stratégie	-	20%	18%
Support (dont gestion du patrimoine)	33%	22%	27%
Communication	3%	6%	4%

L'analyse de la répartition des effectifs entre ces grandes fonctions montre un poids plus élevé des fonctions de direction dans les deux EPA (10% pour l'EPA Plaine de France, 12% pour l'EPA-ORSA) comparé à celui de l'AFTRP (7%), ce qui peut s'expliquer par les effectifs globalement moins nombreux des premiers. Les proportions d'effectifs consacrés à la communication (respectivement 6%, 4% et 3%) présentent les mêmes caractéristiques. En revanche, les fonctions supports occupent une place plus importante à l'AFTRP (33% contre 22% et 27%) du fait de la présence d'une équipe dédiée à la gestion foncière et immobilière qui intervient principalement pour les mandats de gestion de l'Etat (ainsi que pour la gestion du foncier d'apport des deux EPA).

Répartition des ETP par grande fonction (hors pôle de gestion patrimoniale)

CDI/détachement/CDD/Alternance en ETP	AFTRP	EPA PdF	EPA Orsa
Fonctions de direction	8%	10%	12%
Aménagement et foncier	63%	43%	39%
Stratégie	-	20%	18%
Support	25%	22%	27%
Communication	4%	6%	4%

Représentation graphique de la répartition par grande fonction (hors pôle de gestion patrimoniale)



Il est intéressant de noter l'effet structure de la taille de l'établissement. A proportion identique des grandes fonctions, la taille de l'AFTRP lui permet d'intégrer des compétences spécifiques permettant une professionnalisation accrue au sein des fonctions supports (contrôle de gestion, qualité), de la communication (veille documentaire et revue de presse) ou des équipes opérationnelles (juristes spécialisés, compétences habitat indigne ou relogement, etc.).

Les implantations physiques

Les locaux de l'AFTRP sont situés dans Paris, à la gare de Lyon ainsi qu'à Evry et à Villepinte, ceux de l'EPA-ORSA sont situés à Choisy-le-Roi, et ceux de l'EPA Plaine de France à St Denis. A la différence des deux autres établissements, l'EPA-ORSA présente la particularité d'être propriétaire de ses locaux, situés dans une copropriété sur dalle, et d'en louer une partie à des tiers (seule la partie dédiée à l'EPA est reprise dans le tableau ci-après).

Revue des implantations physiques

Etablissements	Nb m ²	Nb postes travail	Ratio m ² /poste	Loyer annuel (yc parking)	Charges annuelles	Ratio € / m ²	Commentaires
AFTRP	2 451 m ²	130	19	1 135 K€	292 K€	582	Fin du bail : fin 2015
AFTRP - Evry	500 m ²	18	28	87 K€	25 K€	225	
AFTRP - Villepinte	390 m ²	8	49	80 K€	31 K€	285	Redimensionnement en cours suite à la réforme de l'organisation
Total AFTRP	3 341 m²	156	21	1 303 K€	348 K€	494	
EPA-ORSA (propriétaire)	1 357 m ²	49	28	356 K€	111 K€	345 (*)	Valeur comptable du bien : 5 M€ Échéance de l'emprunt : 2028
EPA Plaine-de-France	992 m ²	51	19	368 K€	156 K€	528	Fin du bail : fin 2016

(*) Les locaux ont été financés à 80% par un emprunt et à 20% sur fonds propres, non valorisés dans ce tableau.

Source : données communiquées par les trois établissements.

Deux équipes de projets de l'AFTRP sont par ailleurs localisées sur site : l'une à Clichy Montfermeil, l'autre à Neuilly-sur-Marne (implantation en cours).

L'AFTRP envisage actuellement son déménagement, les locaux situés Gare de Lyon étant devenus vétustes et très coûteux en charges, et un cliquet du bail permettant une sortie dès le 31 décembre 2015. Dans cette perspective, l'AFTRP a négocié une reconduction de son bail sous forme de bail précaire, afin de lui permettre de sortir mi ou fin 2016, en fonction des arbitrages qui seront rendus. L'EPA Plaine de France a prévu de faire de

même, en vue de faciliter le cas échéant une rationalisation des implantations du nouvel opérateur.

Le rapprochement devra entraîner une rationalisation de ces implantations, en lien avec le choix d'une gouvernance locale et l'existence de projets d'envergure pouvant justifier économiquement la présence d'une équipe de projets sur site.

Proposition n°17 :

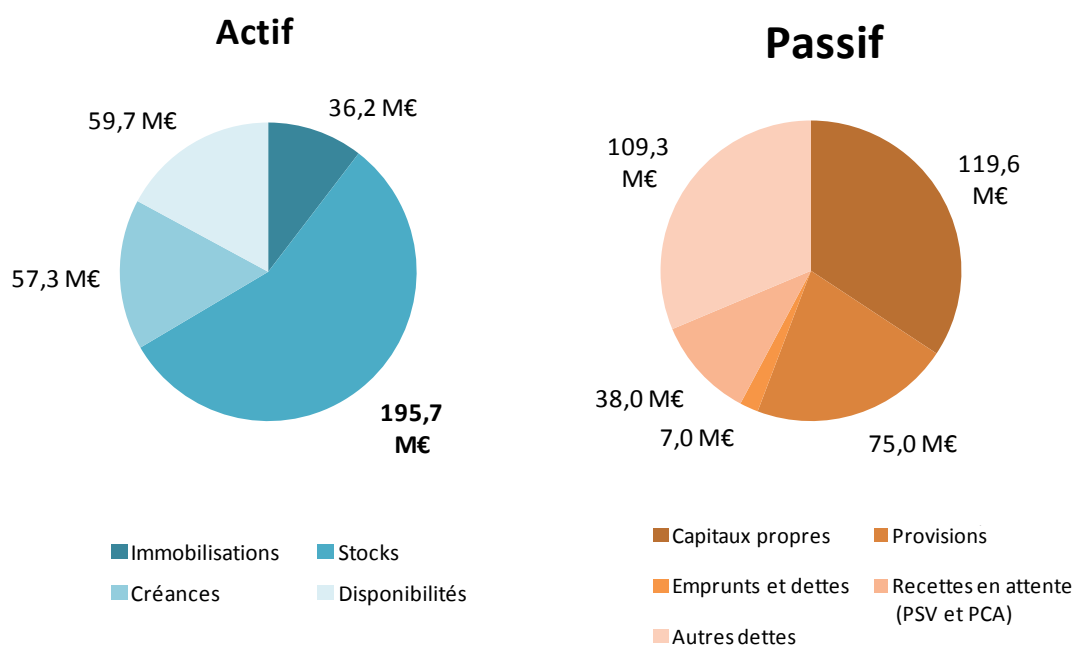
Rapprocher dans le nouvel établissement les accords d'entreprises, les grilles de classification des emplois et des salaires, les politiques de rémunération et les avantages sociaux, dans une démarche conciliant dialogue social et performance de la structure. Rationaliser les implantations locales en privilégiant les logiques de projets.

5.2.3 Des situations financière contrastées

Les situations financières respectives des trois établissements diffèrent assez largement, en termes de montants en jeu, de fonds propres et de trésorerie. Au 31 décembre 2014, le bilan de l'AFTRP s'élève à 350 M€, celui de l'EPA Plaine de France à 90 M€ et celui de l'EPA-ORSA à 50 M€. Ainsi, les deux EPA consolidés représentent 40% du volume de l'AFTRP.

➤ *L'AFTRP : des fonds propres élevés, insuffisants cependant pour autofinancer l'activité*

Présentation du bilan



L'établissement a d'importantes immobilisations qui représentent 36 M€ de son actif. Il s'agit essentiellement de :

- 7 M€ d'actifs détenus de manière pérenne dans des opérations : constructions de Grigny II pour 4,5 M€ et terrains issus de l'ex Epevry et de l'opération Qox (quartier ouest polytechnique) pour 2,5M€,
- 27,5 M€ de prêts faits à d'autres établissements publics : EPAMSA pour 10 M€, EPA Plaine de France pour 7,5 M€ et EPA-ORSA pour 10 M€ (diminué dans les comptes d'une provision de 0,628 M€).

L'établissement a en outre constitué 195 M€ de stocks fonciers :

- 13 M€ de réserves foncières,
- 182 M€ de stocks issus de l'activité d'aménagement dont l'essentiel 155 M€ en opérations concédées.

Enfin l'AFTRP dispose de 57 M€ de créances dont 36 M€ au titre des cessions foncières et 12 M€ au titre des subventions des collectivités locales affectées aux opérations d'aménagement.

Ces actifs sont financés au passif par 120 M€ de capitaux propres. Il s'agit essentiellement, à hauteur de 112 M€, des réserves et report à nouveau issus de l'activité d'aménagement de l'établissement. Ces fonds propres sont complétés par 75 M€ de provisions constituées essentiellement sur les opérations dont l'essentiel, soit 70 M€, représente des travaux restant à réaliser sur des cessions déjà constatées de terrain aménagées.

L'essentiel des immobilisations et des stocks est donc financé par des capitaux propres. L'établissement n'a d'ailleurs mobilisé au 31 décembre 2014 qu'une dette financière très limitée (2,9 M€ de prêt sur Grigny II). Les 64 M€ d'autres dettes constituées pour 57 M€ des avances de l'Etat et des collectivités locales détenues sur les mandats compensent le montant des créances d'exploitation.

L'excédent des ressources sur les emplois détermine une trésorerie positive en fin d'exercice de 59 M€.

Analyse de la trésorerie par activité

Une analyse de la répartition des postes du bilan par activité a été menée. Elle montre que trois activités sont en situation de besoin de financement :

- l'activité d'aménagement sur opérations concédées présente un besoin de 61 M€ pour financer les 155 M€ de stocks,
- l'activité d'aménagement sur opérations en initiative propre présente un besoin de 8 M€, pour financer les 26 M€ de stocks,
- l'activité de portage foncier et immobilier présente un besoin de financement de 14,4 M€.

Il a été considéré dans le retraitement du bilan par activité que ces besoins étaient couverts par une affectation des réserves dégagées sur l'activité antérieure. Le fonctionnement, dans la mesure où lui sont affectés le solde des réserves et le résultat, est

quasiment à l'équilibre après le financement des autres établissements publics (avances à l'EPAMSA, à l'EPA-ORSA et à l'EPA Plaine de France).

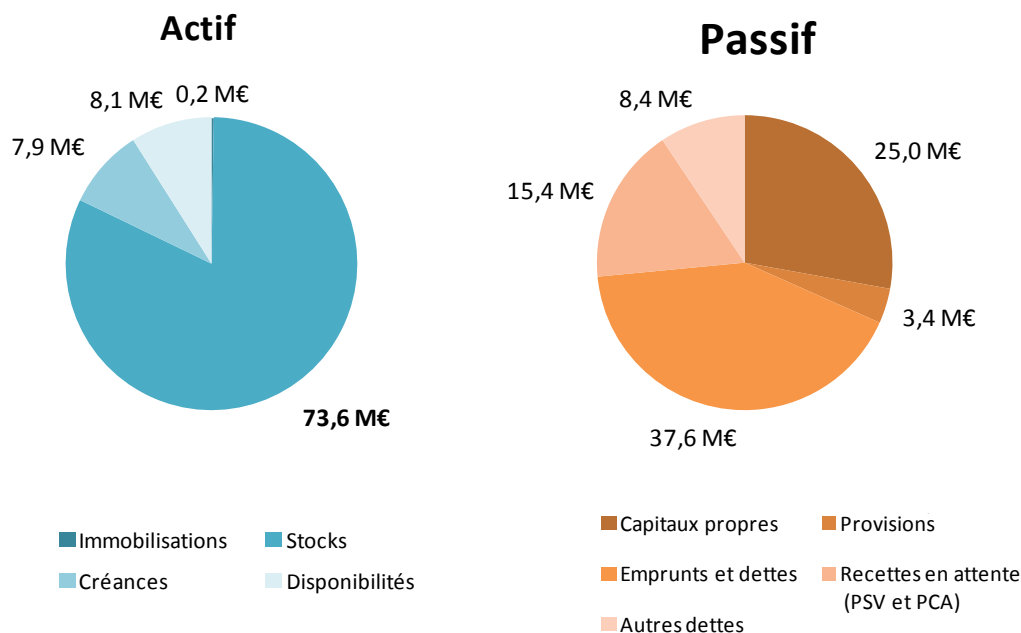
En revanche l'activité de mandat dégage une trésorerie positive de 57 M€ qui résulte de l'encaissement des fonds avant la mise en paiement des dépenses. L'essentiel de la trésorerie disponible de l'établissement (soit 60 M€) provient donc de l'activité en mandat.

Sans refinancement des opérations d'aménagement, l'AFTRP ne dispose plus de capacité financière immédiate pour financer les autres établissements ou le développement de son activité d'aménagement.

➤ **Plaine de France : des fonds propres limités au foncier d'apport**

Présentation du bilan

L'EPA Plaine de France a choisi de stocker une partie de ses charges de structure. Cette pratique se traduit par une augmentation, au passif, du résultat et du report à nouveau (les charges ainsi stockées n'impactent pas le résultat net et contribuent à son amélioration) et à l'actif, des stocks (qui comprennent, outre les dépenses d'études, d'acquisitions foncières et de travaux, des dépenses de fonctionnement). Dans la présentation qui suit, les comptes de l'EPA Plaine de France ont été retraités pour permettre la comparaison avec les deux autres établissements. Ils devront l'être comptablement avant le rapprochement s'il prend la forme préconisée d'une fusion.



L'activité de l'établissement n'a donné lieu jusqu'ici qu'à des immobilisations liées au fonctionnement de 0,2 M€. L'activité d'aménagement s'est en revanche traduite par la détention de stocks sur les opérations d'aménagement qui représentent 49,5 M€ au 31 décembre 2014. Ils s'ajoutent aux 24 M€ d'apport foncier initial de l'Etat. Ces stocks sont essentiellement financés par des dettes financières.

En effet les 25 M€ de fonds propres de l'établissement ne sont pas disponibles pour financer l'activité d'aménagement :

- le financement de l'Etat pour 23 M€ représente la contrepartie de l'apport foncier qui a été fait initialement à l'établissement ; cet apport ne trouvera sa liquidité que par la cession de ces terrains dans le cadre d'opérations futures d'aménagement ;
- le résultat cumulé de l'établissement s'élève à 1,6 M€ après retraitement (des résultats ont été dégagés à hauteur de 5,7 M€ dans les comptes de l'établissement cependant ils intègrent 4 M€ de dépenses de fonctionnement stockées dans les opérations d'aménagement, dont 2,9 M€ sur l'opération du Triangle de Gonesse).

Aussi les ressources financières stables de l'établissement utilisées pour financer l'activité sont elles essentiellement assurées par des prêts :

- l'avance de l'AFTRP mobilisée à hauteur de 7,5 M€ (5 M€ versés en 2007 et 2,5 M€ versés en 2008) sur les 10 M€ prévus,
- les 27,4 M€ d'emprunts mobilisés pour le financement des opérations propres d'aménagement.

Enfin l'établissement finance également son activité par des dettes fournisseurs et autres dettes pour 8,4 M€, ainsi que par des produits constatés d'avance : subventions (notamment sur opération 11,8 M€) perçues à un rythme plus rapide que l'avancement des recettes commerciales et cessions certaines (2,6 M€) enregistrées sur une opération (Louvres-Puiseux) ayant moins de 20% d'avancement.

L'excédent des ressources dégage ainsi une trésorerie disponible de 8 M€.

Analyse de la trésorerie par activité

L'affectation de ces emplois et ressources à chacune des activités met en évidence la structure du financement de chacune d'entre elles.

Deux activités sont en situation de besoin de financement :

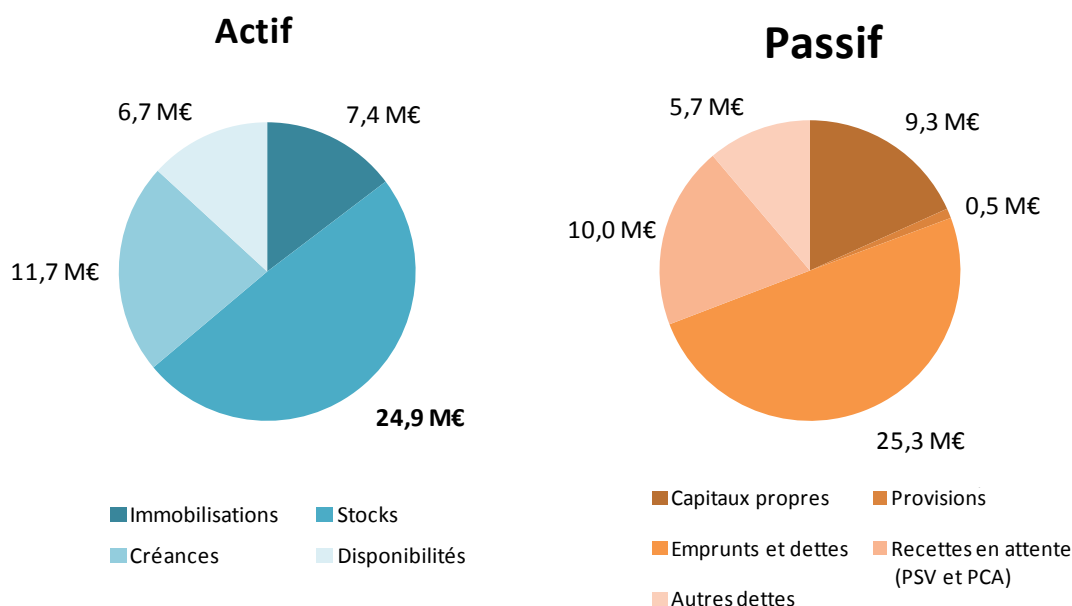
- l'activité d'aménagement sur opérations concédées dégage un besoin de 5 M€ pour financer les stocks qui représentent 10 M€, les opérations propres ayant leurs stocks actuels (40 M€) couverts notamment par la souscription des 27 M€ de prêt bancaire, et des dettes fournisseurs ;
- l'activité de portage foncier présente un besoin de financement de 1,8 M€ (lié au fait que les plus-values dégagées sur la cession du foncier d'apport ont par hypothèse, comme tous les résultats passés, étaient affectées à la structure).

En revanche l'activité de mandat dégage une trésorerie positive de 1,5 M€ qui résulte de l'encaissement des fonds avant la mise en paiement des dépenses. Le fonctionnement, dans la mesure où lui sont affectés les 7,5 M€ de l'AFTRP et les résultats passés, dégage 9,5 M€ de disponibilités. Ces ressources sont à mettre en regard des 6,3 M€ annuels de frais de fonctionnement.

Le développement futur de l'activité d'aménagement, et notamment des deux opérations qui s'engagent (Louvres-Puiseux et Triangle de Gonesse), rendra nécessaire la mobilisation de ressources nouvelles.

➤ **EPAORSA : des fonds propres largement entamés par les déficits passés**

Présentation du bilan



L'établissement a d'importantes immobilisations corporelles pour 7 M€. Il s'agit d'une part de ses propres bureaux, réalisés pour 4,9 M€, et d'autre part des immeubles dégradés acquis pour 2,5 M€ dans le cadre du dispositif DC2i⁸⁹ en centre ville de Villeneuve-Saint-Georges, qui ont vocation à être retraités en stocks suite au changement de stratégie opérationnelle de l'établissement sur ce projet (en définitive, l'EPA n'exploitera pas ces immeubles une fois réhabilités).

L'EPAORSA détient en outre 25 M€ de stocks fonciers :

- 19 M€ de stocks dans le cadre de son activité d'aménagement qui est réalisée exclusivement en initiative propre,
- 5,8 M€ d'apports fonciers de l'Etat.

Enfin l'établissement détient 11 M€ de créances dont 4 M€ sur subventions.

Les fonds propres de l'établissement qui représentaient 20 M€, sont aujourd'hui de 9 M€. Ils ont été entamés par l'imputation des charges de fonctionnement sur les opérations au compte de résultat. L'EPA-ORSA a ainsi connu en 2014 sa cinquième année déficitaire consécutive, affichant à fin 2014, un résultat net cumulé de -10,6 M€.

⁸⁹ Dispositif coordonné d'intervention immobilière.

Dans la mesure où, sur ces fonds propres résiduels, 5,8 M€ sont la contrepartie des apports fonciers de l'Etat comptabilisés en stock, seuls restent disponibles 3,2 M€ pour financer les 7 M€ d'immobilisations. L'établissement a donc recouru à l'emprunt pour financer son siège (prêt de 4 M€ souscrit en 2013, capital restant dû au 31 décembre 2014 de 3,7 M€).

Les 19 M€ de stocks d'aménagement ont été financés par recours au crédit bancaire d'une part (prêt CDC Gaia de 11,5 M€ sur Chevilly-Larue) et par l'avance de 10 M€ de l'AFTRP (versée en 2007, 2008 et 2012).

Les dettes fournisseurs et les produits constatés d'avance (8,5 M€ de produits perçus sur opérations n'ayant pas atteint le seuil des 20% d'avancement) compensent les créances.

L'excédent des ressources sur les emplois détermine une trésorerie positive en fin d'exercice de 6 M€.

Analyse de la trésorerie par activité

L'analyse par activité montre que les activités de réserve foncière et d'aménagement sont en excédent car elles ont été spécifiquement financées, par apports pour l'activité foncière et immobilière (apport en nature du foncier Etat, contributions du département et de l'Etat au DC2i) et par prêt bancaire pour l'aménagement.

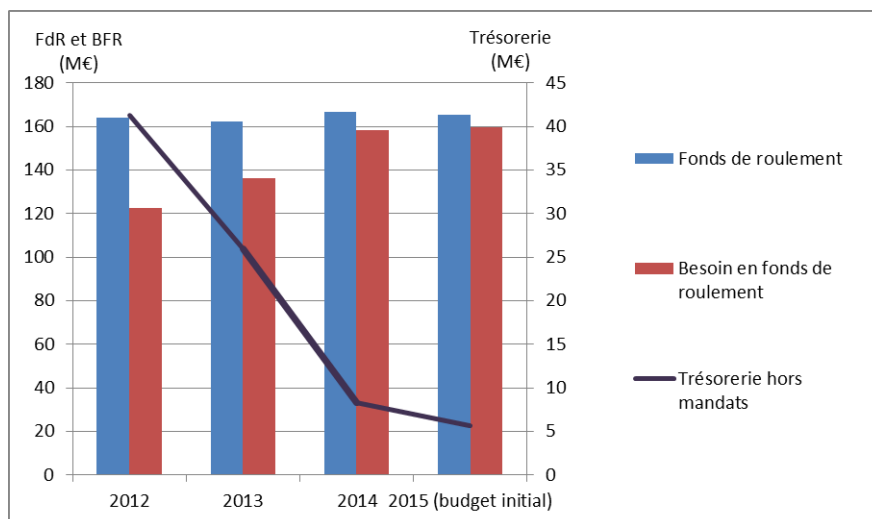
Seul le fonctionnement dégage un besoin de financement de 1,5 M€, dû notamment au sous financement de l'opération du siège et à l'affectation des résultats négatifs passés.

Le développement futur de l'activité d'aménagement et notamment des deux opérations qui s'engagent sur les Ardoines rendra nécessaire la mobilisation de ressources nouvelles.

➤ **Vue d'ensemble des trois établissements : une trésorerie tendue**

L'AFTRP est très peu endettée, toute son activité d'aménagement étant financée sur ses réserves. Elle a également contribué au financement de l'EPAMSA, de l'EPA-ORSA et de l'EPA Plaine de France à hauteur de 27,5 M€. Mais, comme le montre le graphique ci-dessous, l'établissement ne dispose plus de ressources disponibles pour le développement de son activité future. Les 60 M€ de trésorerie disponible correspondent à des avances sur mandats, crédits court terme dédiés juridiquement à cette activité.

Evolution de la trésorerie hors mandats de l'AFTRP sur 2012-2015

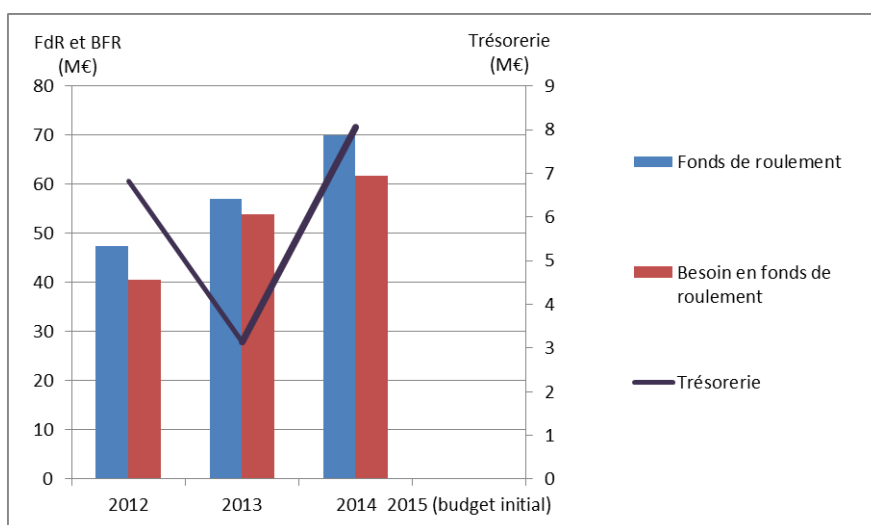


Sur les trois derniers exercices pour lesquels les comptes ont été arrêtés, soit la période 2012-2014, l'augmentation du besoin en fonds de roulement de l'AFTRP de 35 M€ résulte pour 34 M€ (soit 96 %) de l'augmentation des besoins d'exploitation de l'agence. La hausse de 49 M€ des actifs d'exploitation (soit + 24 %, dont 41 M€ de stocks et en cours de production) n'a en effet été compensée sur la période qu'à hauteur de 14 M€, soit 30 %, par celle des ressources d'exploitation (dont 14 M€, soit + 52 %, au titre des dettes fournisseurs).

Sur la même période, le fonds de roulement de l'établissement n'a quant à lui augmenté que de 2,6 M€. Le croisement d'un fonds de roulement quasi-stable et d'un besoin en fonds de roulement croissant s'est traduit par une forte diminution de la trésorerie disponible, qui a servi à financer le développement de l'activité en limitant le recours à l'emprunt.

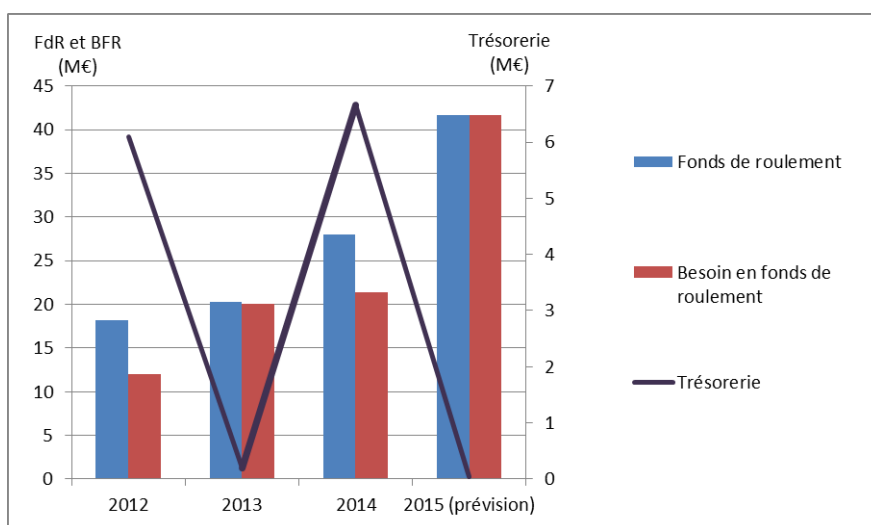
L'EPA Plaine de France et l'EPA-ORSA ont quant à eux financé le démarrage de leur activité grâce à l'avance de l'AFTRP (respectivement 7,5 M€ et 10 M€) et à des crédits bancaires (respectivement 27,4 M€ et 14 M€ à fin 2014). Ils disposaient fin 2014 d'un solde de trésorerie disponible cumulé de 14 M€ (respectivement 8 M€ et 6 M€) légèrement inférieur à l'avance que leur a consentie l'AFTRP.

Evolution de la trésorerie de l'EPA Plaine de France sur 2012-2014



L'amélioration de la situation de trésorerie de l'établissement en 2014 (8,1 M€ après 3,1 M€ en 2013, soit + 5 M€) résulte principalement, dans un contexte d'augmentation du besoin en fonds de roulement de la structure (+ 7,9 M€ entre 2013 et 2014), d'une augmentation de ses dettes financières de + 14,3 M€ (soit + 62 %).

Evolution de la trésorerie de l'EPA-ORSA sur 2012-2015



Le niveau de trésorerie de l'EPA ORSA montre un profil heurté sur la période 2012-2014, directement lié au calendrier de ses emprunts bancaires : après une chute quasi-totale entre fin 2012 et fin 2013 (de 6,1 M€ à 0,2 M€), la trésorerie de l'établissement a pu retrouver fin 2014 un niveau proche de celui de 2012, soit 6,7 M€, en raison d'un fonds de roulement en hausse de 7,3 M€ à la suite de la mobilisation d'un emprunt de 11,5 M€ souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Cette vue d'ensemble des trois établissements montre ainsi une situation de trésorerie très tendue. Le besoin de financement supplémentaire lié à la poursuite des opérations en cours et à la perspective du développement d'opérations nouvelles, devrait, en fonction

des volumes résultant de la programmation desdites opérations et du plan de trésorerie du futur Grand Paris Aménagement, faire l'objet d'une couverture spécifique, par recapitalisation ou endettement complémentaire.

5.3 Les enjeux économiques du nouvel établissement

Pour l'élaboration du présent rapport, les données des trois établissements publics visés par la lettre de mission des ministres (AFTRP, EPA-ORSA et EPA Plaine de France) ont été recueillies, révisées et consolidées. Les bilans prévisionnels à terminaison des opérations transmis par chacun des trois établissements ont fait l'objet d'ajustements parfois de montants, le plus souvent de calendrier, quand cela apparaissait nécessaire. Celles des opérations de l'AFTRP n'ayant pu faire l'objet d'un examen individuel dans le cadre imparti se sont vu imposer une analyse prudentielle : leur rythme prévisionnel de réalisation des dépenses et des recettes a fait l'objet d'un abattement global.

Cette première approche, partielle mais éclairante, permet d'appréhender les enjeux financiers en termes d'ordre de grandeur. Elle ne représente pas une analyse suffisante mais une évaluation indispensable.

Il reviendra à Grand Paris Aménagement, une fois la fusion le cas échéant décidée, de réaliser un plan pluriannuel d'aménagement comprenant les prévisions à fin d'affaires et les états prévisionnels annuels de trésorerie de chaque opération, une projection des comptes annuels de la structure tenant compte du rythme prévisionnel annuel de dégagement du résultat (cf. 4.1) et une analyse stratégique des enjeux opérationnels et financiers de l'établissement. Ce travail devra être opéré de manière itérative avec les opérationnels concernés, après avoir procédé au rapprochement de la présentation et du traitement des bilans (distinction notamment entre charges stockables et charges non stockables, qui peut différer d'un établissement à l'autre). Il pourra conduire l'établissement à proposer des arbitrages ou à hiérarchiser ses interventions et à en tirer le cas échéant les conséquences en termes d'organisation et de frais de structure. Le PPA devra être régulièrement remis à jour.

Le présent rapport analyse les enjeux économiques du nouvel opérateur à travers trois approches complémentaires entre elles :

- le portefeuille d'opérations du futur opérateur, qui se traduit par un montant de chiffre d'affaires à réaliser (5.3.1),
- l'équilibre prévisionnel à terminaison et le besoin de financement des opérations en distinguant les opérations en concession (5.3.2) de celles en initiative propre (5.3.3),
- la prospective consolidée de la structure à horizon 2020, sur la base du portefeuille actuel, permettant de raisonner le besoin de financement à moyen terme (5.3.4).

5.3.1 Le portefeuille du futur opérateur

➤ A périmètre constant

Le portefeuille consolidé des trois établissements comprend 93 opérations, à différents stades d'avancement, du démarrage amont au quasi achèvement, dont 80% (en nombre) sont réalisées pour le compte de collectivités, au travers de traités de concession d'aménagement, et 20% sont réalisées en initiative propre. Les opérations en initiative propre représentent en revanche 64% du chiffre d'affaires prévisionnel restant à réaliser. Il s'agit en effet le plus souvent d'opérations d'envergure, justifiant par là même la prise d'initiative par un opérateur de l'Etat : les Ardoines (EPA ORSA), le Triangle de Gonesse et Louvres-Puiseux (EPA Plaine de France), Aérolians et le Fort d'Aubervilliers (AFTRP).

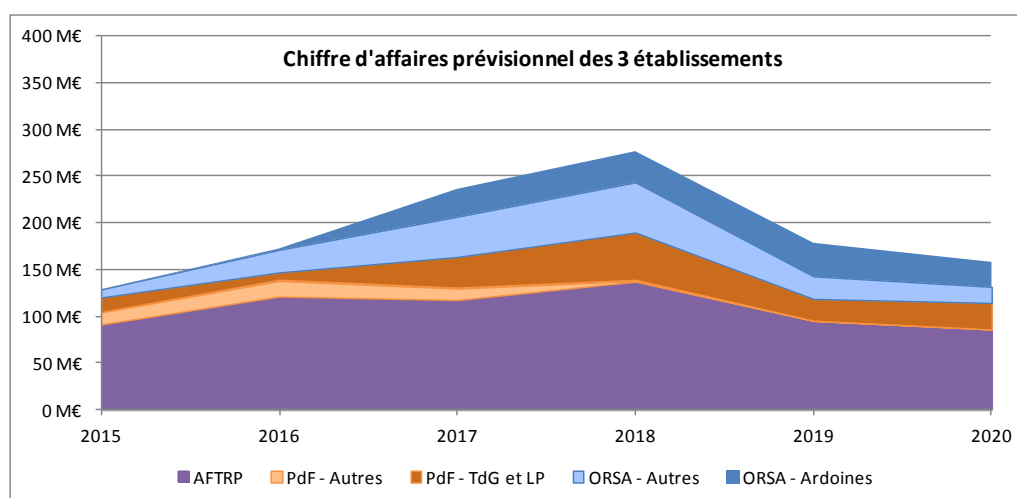
Le portefeuille consolidé actuel des trois établissements à périmètre constant (tableau n°1)

Portefeuille existant	Nombre d'opérations				Chiffre d'affaires restant à réaliser			
	TCA	Initiative propre	Total	% en TCA (en nbre d'op.)	TCA	Initiative propre	Total	% en TCA (en recettes RAR)
AFTRP	68	5	73	93%	926 M€	214 M€	1 140 M€	81%
Plaine de France	6	5	11	55%	25 M€	793 M€	818 M€	3%
EPA-ORSA	0	9	9	0%	0 M€	673 M€	673 M€	0%
Total	74	19	93	80%	951 M€	1 680 M€	2 631 M€	36%

Sources : données à terminaison communiquées par chaque opérateur.

TCA : traité de concessions d'aménagement, RAR : restant à réaliser

Ces opérations représentent un chiffre d'affaires prévisionnel restant à réaliser de 2,6 milliards d'euros sur 20 à 25 ans, dont 1,1 milliard sur la période 2015-2020. Le chiffre d'affaires⁹⁰ de Grand Paris Aménagement tel qu'issu d'une fusion entre les trois établissements pourrait ainsi s'établir, sur la période 2015-2020, autour de 185 M€ en moyenne annuelle, soit un quasi-doublement du chiffre d'affaires de l'AFTRP constaté ces dernières années (105 M€ en moyenne sur 2011-2014).



PdF : Plaine de France, TdG : Triangle de Gonesse, LP : Louvre Puiseux

⁹⁰ Chiffre d'affaire corrigé : cessions foncières + subventions et participations aux opérations.

Il est prévu que ces opérations génèrent à terme la création de plus de 50.000 logements, provenant pour 68% du portefeuille AFTRP, pour 22% de celui de l'EPA-ORSA et pour 10% de celui de l'EPA Plaine de France⁹¹.

➤ **En ajoutant de nouvelles opérations envisagées**

Ce portefeuille existant a vocation à être complété :

- D'une part, par les opérations en concession d'aménagement ou en initiative propre dont chacun des trois établissements envisageait le développement comme plausible à la date de rédaction du présent rapport : soit 9 opérations représentant un chiffre d'affaires prévisionnel de 411 M€ correspondant à la création de 8 200 logements.

Les opérations en développement des trois établissements (tableau n°2)

Opérations en développement	Nombre d'opérations				Chiffre d'affaires restant à réaliser			
	TCA	Initiative propre	Total	% en TCA (en nbre d'op.)	TCA	Initiative propre	Total	% en TCA (en recettes RAR)
AFTRP	3	1	4	75%	142 M€	61 M€	203 M€	70%
Plaine de France	0	4	4	-	0 M€	177 M€	177 M€	-
EPA-ORSA	0	1	1	0%	0 M€	31 M€	31 M€	0%
Total	3	6	9	33%	142 M€	270 M€	411 M€	34%

Sources : données à terminaison communiquées par chaque opérateur.

TCA : traité de concessions d'aménagement, RAR : restant à réaliser

Le mode de réalisation des opérations nouvelles de l'EPA Plaine de France n'est pas déterminé à ce jour (TCA ou initiative propre).

- D'autre part par un portefeuille nouveau d'opérations en initiative, susceptibles d'être prises par le nouvel établissement à la demande de l'Etat parmi les opérations décidées par le Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre du plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France, d'autres décisions publiques notamment pour le développement économique et l'emploi, et de son ou ses OIN attachées.

Le choix des sites et des périmètres opérationnels de ces futures opérations d'une part, et leur éventuelle dévolution en initiative propre à l'opérateur Grand Paris Aménagement d'autre part, ne relèvent pas de la responsabilité de la présente mission, mais de la décision du Gouvernement. Celui-ci fera connaître ses choix, sur le rapport du Préfet de région assisté par le Président directeur général de l'AFTRP, à l'issue des Ateliers territoriaux du Grand Paris du logement dont l'organisation, placée sous l'autorité des préfets de département et associant les élus des territoires potentiellement concernés, s'étendra jusqu'à l'été⁹². De premiers arbitrages pourraient être rendus à l'automne 2015.

⁹¹ L'opération la plus importante de l'EPA Plaine de France, le Triangle de Gonesse, est une opération à vocation économique et de loisirs, qui ne comprend pas de logements.

⁹² Les Ateliers suivants sont intervenus ou programmés à la date du présent rapport : « Franges du Parc Georges Valbon », « Porte Sud du Grand Paris », « Saint-Cloud », « Vallée Scientifique de la Bièvre nord », « Carrefour Pompadour et ses environs », « Aubervilliers et Plaine de l'Ourcq », « Territoires de l'ouest », « Charenton-le-Pont », « Voie de desserte orientale », « Abords de gares Transilien des Yvelines » et « Grand Melun ».

Dans cette attente, ignorante du nouveau portefeuille d'opérations le cas échéant affecté au nouvel établissement public à ce titre, une hypothèse plausible mais toute théorique a été élaborée pour le besoin du présent rapport, qui se doit d'estimer même sommairement le carnet de commandes futur de l'opérateur. Cette hypothèse exploratoire n'engage évidemment que l'auteur du présent rapport. Elle est construite sur l'initiative par Grand Paris Aménagement à la demande de l'Etat de 12 opérations d'aménagement putatives, situées sur 7 sites potentiels différents, identifiées comme pouvant éventuellement être l'objet d'une décision gouvernementale. Sur cette base, un travail de prospective à partir de ratios types permet d'avancer des ordres de grandeur en termes de volumes physique et financier et de chiffre d'affaires.

Selon ce travail prospectif, les nouvelles opérations d'aménagement dont l'Etat pourrait demander à Grand Paris Aménagement de prendre l'initiative seraient susceptibles de générer 6,1 millions de m² SPC (surface de plancher) et 50 000 logements sur 30 ans avec un chiffre d'affaires total à terminaison de 1,7 mds €. Ces données permettent d'approcher un ordre de grandeur permettant de raisonner la question du modèle économique développé *supra*.

Hypothèse d'opérations supplémentaires du nouvel établissement (tableau n°3)

Opérations supplémentaires	Nombre d'opérations				Chiffre d'affaires restant à réaliser			
	TCA	Initiative propre	Total	% en TCA (en nbre d'op.)	TCA	Initiative propre	Total	% en TCA (en recettes RAR)
Grand Paris Aménagement	0	12	12	0%	0 M€	1 718 M€	1 718 M€	0%
Total	0	12	12	0%	0 M€	1 718 M€	1 718 M€	0%

TCA : traité de concessions d'aménagement, RAR : restant à réaliser

➤ Le portefeuille consolidé

L'addition des portefeuilles actuels des trois établissements (tableau 1), des portefeuilles en développement des trois établissements (tableau 2) et du portefeuille exploratoire du nouvel établissement (tableau 3), constituerait un portefeuille consolidé de Grand Paris Aménagement présenté dans le tableau de synthèse suivant :

Hypothèse de portefeuille consolidé de Grand Paris Aménagement (tableau de synthèse)

Opérations	Nombre d'opérations				Chiffre d'affaires restant à réaliser			
	TCA	Initiative propre	Total	% en TCA (en nbre d'op.)	TCA	Initiative propre	Total	% en TCA (en recettes RAR)
Portefeuille existant	74	19	93	80%	951 M€	1 680 M€	2 631 M€	36%
Opérations en développement	3	6	9	33%	142 M€	270 M€	411 M€	34%
Opérations supplémentaires	0	12	12	0%	0 M€	1 718 M€	1 718 M€	0%
Total	77	37	114	68%	1 093 M€	3 667 M€	4 760 M€	23%

Il peut être noté que cette hypothèse a pris à ce stade le parti d'exclure le développement d'opérations supplémentaires en concession d'aménagement issues de procédures de mise en concurrence, ce qui se trouvera confirmé ou infirmé dans les années 2016 et suivantes mais devra le cas échéant faire l'objet d'une sélectivité adaptée.

5.3.2 Les opérations en concession : un risque et un besoin de financement contenus

Cette activité (cf. point 2.3.2) représente aujourd'hui l'essentiel du portefeuille de l'AFTRP et la moitié de celui de l'EPA-Plaine de France. L'EPA-ORSA ne réalise aucune opération par voie de concession, développant et mettant en œuvre des opérations en initiative propre en cohérence avec son statut d'EPA opérant une opération d'intérêt national⁹³.

Ce mode d'intervention représenterait 80% du nombre d'opérations du futur opérateur mais seulement 36% du chiffre d'affaires restant à réaliser (sur la base du portefeuille existant), les plus importantes opérations à venir, engagées ou en voie de l'être à la date du présent rapport, étant réalisées en initiative propre (Aérolians, Fort d'Aubervilliers, Triangle de Gonesse, Louvre-Puiseux, les Ardoines).

Modes d'intervention	Nombre d'opérations		Chiffre d'affaires restant à réaliser	
TCA	74	80%	951 M€	36%
Initiative propre	19	20%	1 680 M€	64%
Total	93	100%	2 631 M€	100%

TCA : traité de concession d'aménagement

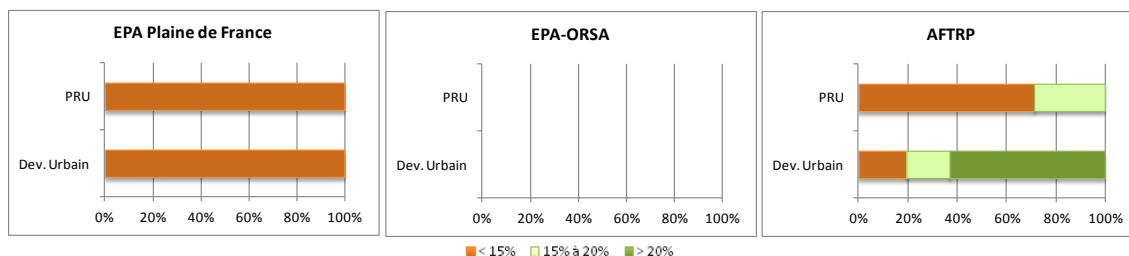
➤ L'équilibre à terminaison

L'analyse des opérations réalisées par les deux opérateurs concernés en tant que concessionnaires des collectivités locales montre un profil différencié selon la nature des opérations : les opérations de rénovation urbaine, majoritairement financée par des subventions publiques (ANRU notamment), s'équilibrent plus difficilement. Les dépenses non stockables (ingénierie interne, frais de contentieux, impôts et taxes, concertation et communication, frais financiers, entretien des terrains et du bâti) sont susceptibles de ne pas faire l'objet d'une prise en compte exhaustive par les financeurs, d'où la difficulté de dégager un résultat suffisant pour les couvrir. Et ce, alors même qu'il s'agit souvent des opérations qui mobilisent le plus l'ingénierie interne du fait de leur complexité sociale (relogement notamment), commerciale et de la complexité de gestion des financements externes.

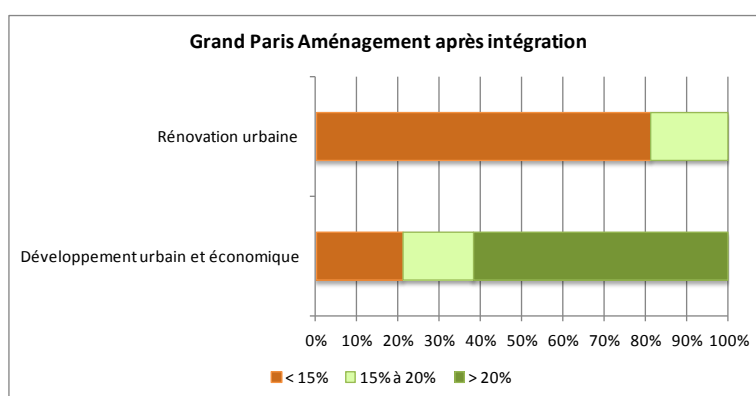
Ainsi, les opérations de l'AFTRP, plus diversifiées, présentent un profil globalement plus équilibré, permettant une péréquation de la couverture du risque, quand celles de l'EPA Plaine de France présentent un résultat insuffisant pour couvrir l'ensemble des charges non stockables, de fait prises en charge dans son modèle par une partie de la subvention d'ingénierie stratégique.

⁹³ L'EPA-ORSA a souhaité dans un premier temps se positionner dans le champ concurrentiel, sans succès en raison de la présence sur son périmètre d'opérateurs implantés localement et reconnus : la SADEV 94 (opérateur notamment de la ZAC Ivry Confluence, de la ZAC Rouget de Lisle à Vitry-sur-Seine et de la ZAC du Port à Choisy le Roi) et l'AFTRP (opérateur de la ZAC du Plateau à Ivry-sur-Seine, de la ZAC multisites à Vitry-sur-Seine et de la ZAC Chantereine à Alfortville).

**Profil des opérations en concession
en fonction du niveau de leur résultat sur coût de production
(prévisionnel à terminaison et avant prise en compte des dépenses non stockables)**



La consolidation des trois structures au sein de Grand Paris Aménagement présente un intérêt réel pour l'Etat, lui permettant d'homogénéiser les profils de ses opérateurs.

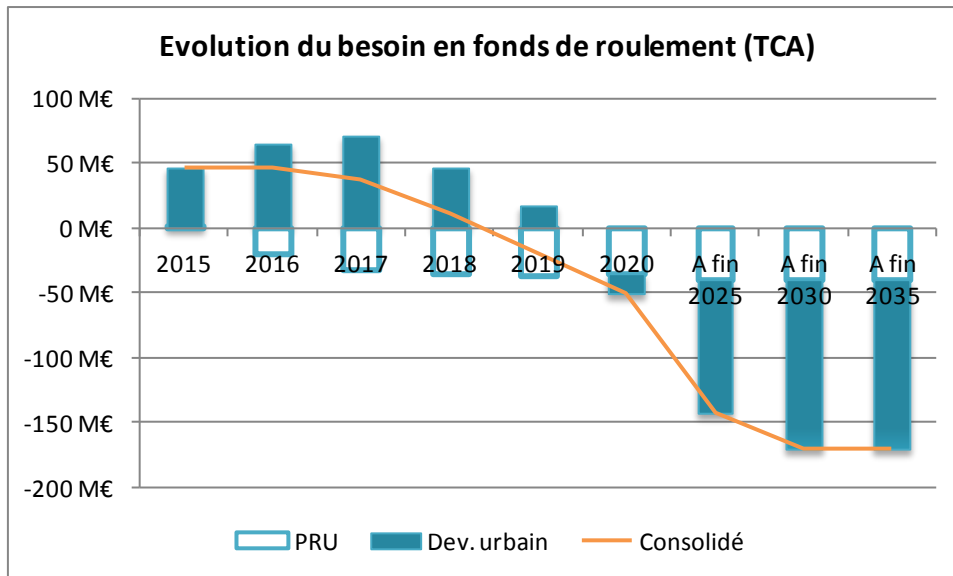


➤ **Le besoin de financement**

En concession d'aménagement, comme en initiative propre, l'aménageur doit couvrir son besoin en fonds de roulement né du décalage dans le temps entre l'engagement des dépenses et la perception des recettes.

Le besoin de financement consolidé des trois établissements publics en matière de concessions d'aménagement, calculé à partir d'un point T0 au 1^{er} janvier 2015 et sous réserve de l'ensemble des précisions méthodologique présentées *supra*, pourrait atteindre 50 M€ en montant cumulé courant 2016, pour devenir négatif (excédent de financement) à compter de 2020 permettant de couvrir les dépenses antérieures à 2015. Cette projection ne tient cependant pas compte du renouvellement du portefeuille, c'est-à-dire du gain éventuel, qui n'a pas été mesuré, de nouvelles opérations concédées par des collectivités au terme de procédures de mises en concurrence.

Il est à noter que si les opérations de rénovation urbaine (ANRU) présentent une situation à terminaison plus fragile pour la structure, en revanche, elles ne génèrent pas de besoin de fonds de roulement du fait de la relative simultanéité, une fois ces opérations engagées en phase opérationnelle, entre l'engagement de la dépense et la perception de la subvention afférente (le décalage peut être géré au travers d'une simple ligne de trésorerie).



Périmètre : opérations en cours et en développement disposant d'un bilan prévisionnel.

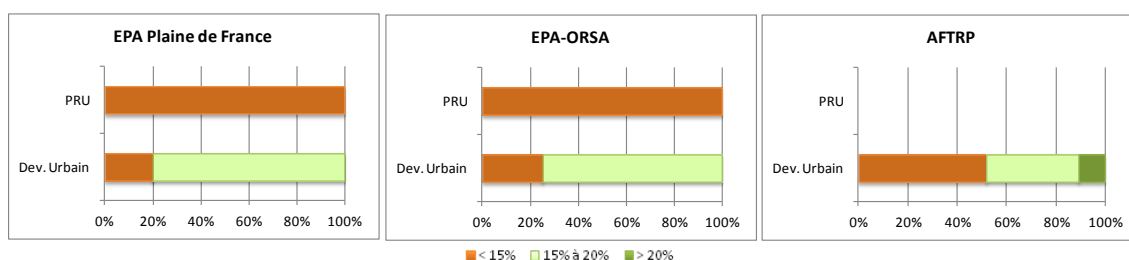
5.3.3 Les opérations en initiative propre : des opérations d'envergure nécessitant un préfinancement adapté

Cette activité représentera demain une part importante de l'activité de Grand Paris Aménagement, en tout cas croissante, voire majoritaire en fonction du nombre d'opérations nouvelles développées dans le cadre du Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France qui lui seraient confiées (cf. 5.3.1). Il est rappelé que c'est ce plan qui a fondé la décision du Gouvernement de créer Grand Paris Aménagement.

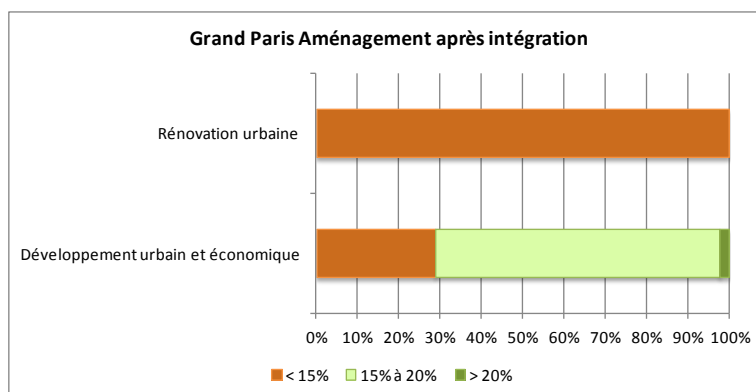
➤ L'équilibre à terminaison

La complexité à monter et à négocier le plan de financement des opérations en initiative propre se retrouve dans l'analyse de leur profil. Celui-ci apparaît dégradé, notamment s'agissant des opérations en développement urbain et économique, comparativement aux opérations en concession (voir *supra*), et ce d'autant plus que la catégorie intermédiaire (correspondant à un résultat compris entre 15% et 20% des coûts de production) de l'EPA-ORSA et de l'EPA Plaine de France comprend pour l'essentiel les opérations du Triangle de Gonesse et des Ardoines dont les conditions de sortie sont aujourd'hui encore incertaines (cf. 5.4.2).

Profil des opérations en initiative propre en fonction du niveau de leur résultat sur coût de production (prévisionnel à terminaison et avant prise en compte des dépenses non stockables)



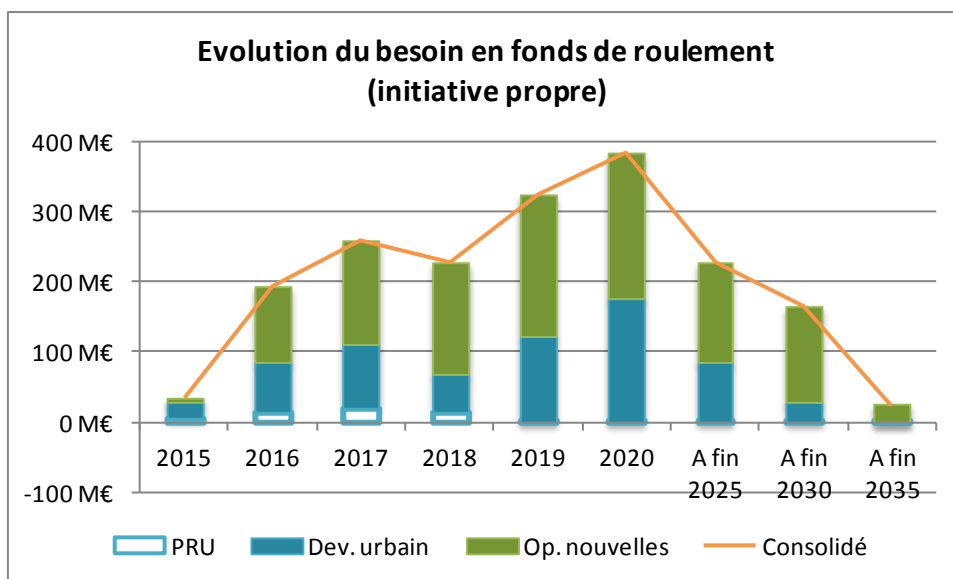
Contrairement aux opérations en concession, la consolidation des trois structures au sein de Grand Paris Aménagement ne permet pas à elle seule de présenter un profil consolidé plus sécurisant pour l'Etat comme pour l'opérateur global, Grand Paris Aménagement. L'opérateur devra varier le profil de ses opérations, entre extension urbaine et renouvellement urbain⁹⁴, entre opérations mixtes et zones d'activité, entre zones à l'attractivité établie (l'ouest parisien notamment) et zones dont l'attractivité doit être construite. Ce n'est pas l'addition d'opérations mixtes de renouvellement urbain en zone dense qui lui permettra de faire de la péréquation en matière de couverture du risque, même si celles-ci présentent par ailleurs un intérêt général évident.



➤ *Le besoin de financement*

En intégrant au portefeuille existant l'hypothèse exploratoire d'opérations nouvelles issues des décisions du Gouvernement (cf. 5.3.1) et sous réserve de l'ensemble des précisions méthodologique présentées *supra*, le besoin de financement consolidé des activités en initiative propre, pourrait atteindre 400 M€ à horizon 2020, en phase de démarrage de nouvelles opérations en initiative, sous OIN ou hors OIN, pour décroître ensuite au fur et à mesure des cessions, jusqu'à retomber sous le niveau de 2015 à horizon 2035. Les opérations en rénovation urbaine (PRU), étant ici en phase de lancement, génèrent un besoin de financement sur la période 2016-2018, qui reste cependant limité.

⁹⁴ Voir la présentation de ces profils page 25.



Périmètre : opérations en cours, en développement disposant d'un bilan prévisionnel et supplémentaires (cf. tableau n°3 *supra* sur le portefeuille d'opérations du futur établissement). Ce besoin de financement intègre le portage foncier amont des opérations supplémentaires, susceptible de représenter 200 M€ à horizon 2020.

5.3.4 Le financement des missions complémentaires

➤ L'ingénierie foncière

Les missions d'ingénierie foncière pour l'aménagement (cf. 2.1.2) sont rémunérées au travers du bilan d'opération, qui inclut systématiquement une ligne « frais de structure » de l'aménageur.

Les missions d'ingénierie foncière pour le compte de l'Etat (cf. 2.1.1) sont rémunérées dans le cadre des mandats, au titre de la gestion et au titre des cessions.

Le calibrage de cette rémunération au regard du service fourni par l'AFTRP et le dispositif d'organisation interne de l'Etat en la matière n'ont pas été analysés autrement que dans le cadre de la problématique financière actuelle de l'AFTRP, qui n'est pas directement liée à la constitution de Grand Paris Aménagement.

Toutefois, les modalités de cette rémunération pourraient être modifiées, de manière à rémunérer les cessions, pour tenir compte du temps réellement passé (coordination et pilotage des négociations entre l'Etat et ses services d'un côté et les collectivités locales de l'autre) et des études internes ciblées qui doivent être réalisées (étude de faisabilité, étude technique liée à l'état des sols ou à la présence d'amiante, réalisées avec l'appui des expertises internes). En effet, la rémunération contractuelle ne couvre pas aujourd'hui le temps passé, qui n'est pas proportionnel au montant des cessions. L'établissement public AFTRP travaille donc à perte pour l'Etat. Une rémunération comprenant un montant forfaitaire minimum adapté⁹⁵ (applicable par exemple aux cessions à l'euro symbolique dont la négociation peut s'avérer également complexe) et un montant en % plafonné,

⁹⁵ Il est aujourd'hui de 227 €, soit un montant totalement insuffisant eu égard au temps passé et aux études nécessaires. Il aurait plutôt vocation à avoisiner les 5 K€, correspondant à 5 jours de travail.

serait plus à même de permettre à Grand Paris Aménagement de s'investir plus avant dans la valorisation des biens de l'Etat.

Par ailleurs, l'instruction des décisions d'attribution (DAT), qui équivalent pour l'Etat aux promesses de vente, se font aujourd'hui à la fois aux niveaux local (DRIEA) et central (DHUP) de l'Etat, y compris sur les biens qui ont déjà été ciblés en amont par l'Etat, dans le cadre du mandat de gestion, comme étant à céder à court terme car sans enjeux stratégiques. Il est possible de s'interroger sur la plus-value apportée par ce double circuit, qui augmente le temps de traitement des dossiers de 3 à 12 mois. L'accélération de la mobilisation du foncier public demande à ce que ce processus soit optimisé, par exemple en envisageant de le déconcentrer au niveau de la DRIEA.

Ainsi, au sein du mandat foncier de l'Etat confié à l'AFTRP et demain à Grand Paris Aménagement, la rémunération des cessions pourrait être révisée pour couvrir les frais réellement engagés a minima, voire être incitative, tandis que le processus de décision interne à l'Etat pourrait utilement être déconcentré.

Proposition n°18 :

Examiner l'hypothèse d'une déconcentration à la DRIEA du pilotage et de la rémunération du mandat de gestion du foncier de l'Etat, dans un souci de simplification et de sécurisation.

➤ *Le développement territorial*

L'ingénierie de gouvernance et de structuration des territoires

Cette ingénierie d'ordre plus stratégique qu'opérationnel ne peut légitimement relever de la compétence de l'aménageur seul (même s'il peut être appelé à y contribuer) ni juridiquement ressortir au bilan des opérations d'aménagement que celui-ci concevra et réalisera. Les études et les discussions qui y sont attachées sont à ce point en amont de l'aménagement qu'elles ne peuvent généralement être considérées comme relevant de l'opération d'aménagement elle-même, même si elles sont jugées utiles, voire indispensables, à son orientation (cf. 2.4.2).

Cette ingénierie relève le plus souvent directement des puissances publiques (Etat et différents niveaux de collectivités locales) et de leurs financements.

Les missions de développement territorial ont ainsi vocation à être rémunérées par les quatre niveaux de puissance publique intégrés dans le dispositif de gouvernance, sur la base du modèle existant pour l'EPA Plaine de France, l'EPA-ORSA ou l'EPAMSA. Les modalités de financement de cette ingénierie seront le cas échéant à définir dans le Contrat d'intérêt national présenté *supra*, qui accompagnera la prise en charge par Grand Paris Aménagement de l'animation de cette gouvernance et de son alimentation en données et études concourant au développement territorial.

La mutualisation de cette ingénierie au niveau de Grand Paris Aménagement devra permettre d'en réduire le coût par rapport au système actuel (pour mémoire : 4 M€ par an par établissement étaient prévus dans les protocoles d'origine).

Les études de développement territorial ont vocation à être financées par les membres de la gouvernance, en fonction de l'ampleur de l'intervention de l'établissement (cf. proposition n°5).

Le pilotage et la coordination d'opérations d'intérêt national

Cette mission spécifique de conseil pour le compte de l'Etat (cf. 2.4.2), plaçant l'opérateur d'aménagement dans un rôle d'appui au préfet de région aux côtés des services déconcentrés, devra faire l'objet de modalités d'intervention et d'un mode de rémunération adaptés. Elle ne peut naturellement être accomplie par Grand Paris Aménagement sans financement approprié. Pouvant difficilement être directement imputée à des bilans d'opération d'aménagement actuels ou futurs de Grand Paris Aménagement et a fortiori d'opérateurs tiers (EPA, EPL ou aménageurs privés quand Grand Paris Aménagement n'aura *in fine* pas été désigné pour la mise en œuvre opérationnelle des projets), elle devra donner lieu à la mise en place d'un mode de rémunération par l'Etat, par exemple en mandat ou par subvention.

Le pilotage et la coordination d'OIN pourront être exercés sur mandat de l'Etat et financés dans ce cadre (cf. proposition n°5).

Le développement pré-opérationnel

Dans l'approche classique, cette incubation (cf. 2.4.2) est portée par la collectivité qui a pris l'initiative de l'opération, jusqu'à l'étape du dossier de création ou équivalent. Elle est réalisée en régie par la collectivité locale sur fonds publics, cette dernière confiant souvent pour ce faire des prestations d'études à un opérateur d'aménagement. La mise en concurrence et le choix de l'aménageur se font sur la base des éléments contenus dans le dossier de création, une fois la concertation réalisée et le périmètre et le programme de l'opération arrêtés⁹⁶.

En concession d'aménagement, seules les dépenses intervenant à compter du dossier de création ont vocation à être prises en charge dans le bilan de l'opération et donc à être couvertes par la cession des charges foncières, sauf rachats ponctuels d'études antérieures directement utiles à l'opération (étude d'impact, voire étude urbaine par exemple).

En initiative de l'Etat, cette incubation, si elle peut *in fine* être rattachée au bilan de l'opération concernée dans une approche du coût global, s'apparente plutôt économiquement à une fonction de recherche et développement, qui peut être financée sur les fonds propres de l'opérateur, sous réserve qu'il ait été doté en conséquence ou qu'il ait accumulé des réserves suffisantes. Au sein de l'EPA Plaine de France et de l'EPA-ORSA, l'incubation des projets a été et est financée par des subventions des quatre niveaux de puissance publique, au même titre que le développement territorial. L'AFTRP de son côté a développé des opérations en initiative propre, sans bénéficier de financements extérieurs : Aérolians, le Fort d'Aubervilliers ou, plus récemment s'agissant d'un projet encore en développement, Créteil L'Echat. La structure est en effet capable de dégager un budget d'environ 300 000 € par an en moyenne pour cette activité. C'est une logique de financement similaire au temps passé et aux coûts engagés par l'opérateur pour répondre à des mises en concurrence d'opérations, pour lesquelles il va engager un

⁹⁶ Cf. article L311-4 alinéa 2 du code de l'urbanisme.

budget, qui peut avoisiner les 300 000 à 400 000 € sur les opérations les plus importantes, sans garantie de retour.

Le développement des opérations incluses dans le plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement projeté par le Gouvernement ressort d'un ordre de grandeur bien supérieur. Le coût pour Grand Paris Aménagement peut être estimé, en première approche, à 2,7 M€⁹⁷ par an d'ingénierie interne auquel peut s'ajouter un budget d'études externes de 6,5 M€⁹⁸ sur la période 2015-2019, soit un budget global de 20 M€ pour les cinq premières années, devant permettre d'aboutir à la prise d'initiative d'opérations et à l'approbation des dossiers de création.

Afin de ne pas fragiliser la structure et de ne pas mobiliser ses fonds propres sur le développement amont au détriment du portage opérationnel, il est préconisé que le développement pré-opérationnel fasse l'objet d'un mode de financement spécifique de l'Etat, le cas échéant cofinancée par la Région, par exemple sous forme de dotation. Celle-ci permettrait à Grand Paris Aménagement de porter ces dépenses, dont le retour sur investissement est incertain (certains projets peuvent ne pas se concrétiser après analyse approfondie) et lointain (l'existence d'une marge nette permettant de couvrir ces frais qui relèvent de la recherche et développement se constate à terminaison des opérations, soit sur des opérations d'envergure, à horizon de 20 ans au moins et possiblement jusqu'à 30 ans).

Le développement pré-opérationnel des opérations dont Grand Paris Aménagement prendra l'initiative a ainsi vocation à être financé sur des dotations apportées par sa gouvernance, au premier rang desquels l'Etat, porteur politique du plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France (cf. proposition n°5).

5.3.5 La nécessité d'une prospective financière consolidée

Grand Paris Aménagement devra impérativement, dans le cadre du rapprochement entre les trois établissements, construire une prospective financière consolidée sur la base d'une programmation des opérations d'aménagement en cours et envisagées arrêtée en fonction de ses financements disponibles ou complémentaires.

Ces travaux permettront en outre de garantir que ses frais de structures sont couverts par les recettes de ses opérations d'aménagement, pour la quote-part relevant de cette activité, ainsi que par les rémunérations et/ou financements des activités non directement rattachables à l'aménagement proprement dit (ingénierie foncière pour l'Etat, prestations de services pour les tiers, pilotage et coordination d'OIN, ingénierie de gouvernance et de structuration des territoires, développement pré-opérationnel des opérations issues du plan de mobilisation), pour la quote-part des frais de structure ne relevant pas de l'aménagement opérationnel (cf. 4.1).

⁹⁷ Sur la base de 15 ETP opérationnels, avec un coût moyen chargé (y compris quote-part de fonctions supports et moyens généraux) de 180 K€ par ETP.

⁹⁸ Sur une hypothèse de 4 sites de taille moyenne (400 à 600 K€ d'études) et de 3 sites majeurs (1 000 à 2 000 K€ d'études).

Proposition n°19 :

Préciser la prospective financière consolidée des trois établissements fusionnés en fonction des opérations en cours et des nouvelles opérations en initiative propre confiées par le Gouvernement à Grand Paris Aménagement, notamment au titre du Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France.

La première approche, réalisée dans le cadre du présent rapport, présente à ce stade plusieurs limites :

- la présentation des opérations diffère selon les établissements, et, en particulier, la distinction entre dépenses non stockables et dépenses stockables n'est pas traitée de manière identique,
- les modalités de dégagement de la marge brute diffèrent également, créant des écarts dans la comptabilisation des opérations selon que le seuil d'avancement des recettes de 20% est ou non appliqué (dans l'attente de l'atteinte de ce seuil, les recettes sont comptabilisées en produits constatés d'avance et ne transitent pas par le compte de résultat),
- la prise en compte des subventions dans le dégagement de la marge diffère également,
- les charges et les produits hors aménagement sont projetés toutes choses égales par ailleurs.

Par ailleurs, le développement des opérations supplémentaires en initiative propre, à la demande éventuelle de l'Etat, en OIN ou hors OIN (cf. 5.3.1), n'a pas été pris en compte à ce stade. Cette prospective est donc fondée sur le portefeuille actuel consolidé des trois établissements.

Les hypothèses suivantes ont été retenues pour ce travail :

- immobilisations, dotations, autres financements, charges constatées d'avance : inchangés ;
- créances : 50% des appels de fonds effectués en n + 30 % des cessions de n ;
- disponibilités : trésorerie des mandats + socle de 10 M€ ;
- acomptes sur promesses de vente : 20 % des actes authentiques de n+2 (durée moyenne d'une promesse : 24 mois) ;
- autres dettes : dette des mandats + 30 % des charges de n ;
- produits constatés d'avance : seuil non appliqué sur les opérations de l'AFTRP.

Sur la base d'un maintien des subventions et rémunérations extérieures au niveau constaté en 2014 (soit 5,6 M€ au titre de l'ingénierie hors bilan⁹⁹ et 6 M€ de prestations de services et de loyers divers), il ressort de cette projection de la structure une dégradation du résultat net, comparé à celui de l'AFTRP. Ce résultat net demeure cependant compatible avec le niveau des fonds propres.

Le résultat net cumulé à fin 2020 s'établirait ainsi à – 13,3 M€ (-9,4 M€ en report à nouveau et -3,9 M€ en résultat de l'année). Ce montant est à rapprocher des 95,8 M€ de

⁹⁹ Soit 2,2 M€ sur Plaine de France et 3,4 M€ sur ORSA.

produits constatés d'avance à fin 2020 qui, sur la base d'un taux de marge brute de 15%, correspondent à un dégagement de résultat de 14,4 M€, soit un résultat net cumulé corrigé ramené à +1,1 M€ à fin 2020. Ce résultat devra être amélioré par Grand Paris Aménagement. Ce pourra être le cas dans le cadre de la politique de maîtrise des coûts et de gestion des risques mise en œuvre par le nouvel opérateur. Les méthodes comptables seront par ailleurs unifiées pour favoriser le dégagement du résultat dès le 1^{er} euro encaissé dès lors que le bilan a fait l'objet d'une validation par le comité d'engagement du nouvel opérateur.

Premier travail de prospective financière, à titre exploratoire
Hors opérations nouvelles issues du plan de mobilisation pour le logement et l'aménagement

	Au 31/12/2014		Projection					
	Conso 3 EP	Cons retraitée (*)	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020
ACTIF								
Immobilisations	43 844 865	23 809 681	23 809 681	23 809 681	23 809 681	23 809 681	23 809 681	23 809 681
<i>Incorporelles</i>	538 502	538 502	538 502	538 502	538 502	538 502	538 502	538 502
<i>Immobilières</i>	15 015 056	12 479 872	12 479 872	12 479 872	12 479 872	12 479 872	12 479 872	12 479 872
<i>Financières</i>	28 291 307	10 791 307	10 791 307	10 791 307	10 791 307	10 791 307	10 791 307	10 791 307
Stocks	294 217 092	296 752 276	266 820 594	335 454 238	383 621 477	375 815 067	370 664 638	372 562 426
Créances	76 888 974	74 388 974	47 890 544	61 354 499	78 872 350	89 910 673	58 062 311	48 993 859
Disponibilités	74 374 081	74 374 081	66 854 000	66 854 000	66 854 000	66 854 000	66 854 000	66 854 000
CCA	42 569	42 569	42 569	42 569	42 569	42 569	42 569	42 569
Total	489 367 582	469 367 582	405 417 388	487 514 987	553 200 078	556 431 990	519 433 200	512 262 535
PASSIF								
Capitaux propres	153 825 665	149 765 490	135 645 958	128 558 952	129 129 614	131 586 416	131 816 151	127 911 241
<i>Dotations</i>	38 615 363	36 615 363	36 615 363	36 615 363	36 615 363	36 615 363	36 615 363	36 615 363
<i>Réserves</i>	94 541 785	94 541 785	94 541 785	94 541 785	94 541 785	94 541 785	94 541 785	94 541 785
<i>Report à nouveau</i>	11 775 737	11 775 737	8 563 634	-5 555 898	-12 642 904	-12 072 241	-9 615 440	-9 385 705
<i>Résultat net</i>	-3 212 102	-3 212 102	-14 119 532	-7 087 007	570 663	2 456 802	229 735	-3 904 910
<i>Autres financements</i>	12 104 883	10 044 708	10 044 708	10 044 708	10 044 708	10 044 708	10 044 708	10 044 708
Provisions	78 934 765	78 934 765	23 173 808	19 860 266	19 372 530	20 588 775	10 078 619	9 627 689
Besoin de financ.	69 835 918	49 835 918	73 980 356	117 739 232	146 143 196	116 483 148	112 485 163	142 471 753
Acomptes sur PSV	40 010 233	40 010 233	40 240 368	49 761 589	33 224 013	29 620 079	33 629 632	29 958 432
Autres dettes	123 422 891	123 422 891	108 273 589	114 079 851	122 700 354	117 247 227	114 267 166	106 484 991
PCA	23 338 110	27 398 285	24 103 310	57 515 098	102 630 371	140 906 346	117 156 470	95 808 430
Total	489 367 582	469 367 582	405 417 388	487 514 987	553 200 078	556 431 990	519 433 200	512 262 535

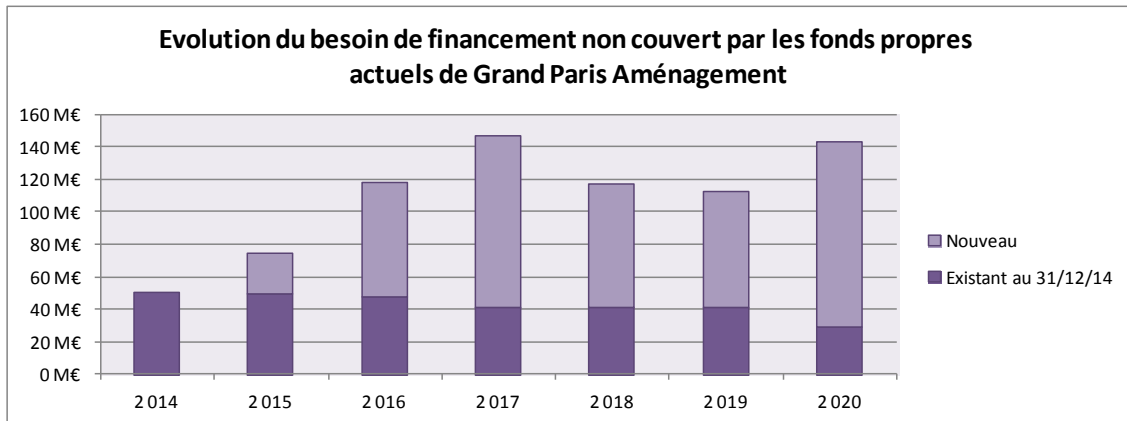
(*) neutralisation de l'avance versée par l'AFTRP aux 2 EPA, retraitement DC2i (immo en stocks et subventions en PCA)

Emprunts / fonds pro	0,5	0,3	0,5	0,9	1,1	0,9	0,9	1,1
Emprunts / stocks	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4

PCA : produits constatés d'avance / CCA : charges constatés d'avance

PSV : promesse de vente

Cette première projection montre par ailleurs l'intérêt de réaliser un plan prévisionnel d'aménagement (PPA) dès que le portefeuille d'opérations futur sera précisé. Elle permet de mettre en exergue un besoin d'emprunts qui resterait sous le seuil des 150 M€, sur la base du portefeuille existant des trois établissements. Ce niveau d'emprunt est maîtrisé, les ratios restant très prudents : ratio emprunt sur stocks inférieur ou égal à 0,4 et ratio emprunt sur fonds propres inférieur ou égale à 1,1, conforme aux préconisations de la Cour des comptes (cf. 4.1).



Proposition n°20 :

Déployer une stratégie de développement de Grand Paris Aménagement privilégiant la prise d'initiative d'opérations d'aménagement à la demande de l'Etat (sous OIN ou hors OIN). Déterminer les modes de rémunération de chaque activité du nouvel établissement en fonction de leur nature : subventions par les puissances publiques de l'activité d'ingénierie du développement territorial, rémunération par l'Etat des prestations réalisées en mandat pour son compte (ingénierie foncière, pilotage et coordination d'OIN), préservation de la marge des opérations d'aménagement garantissant la couverture des frais de structure de l'établissement. Améliorer la formation du résultat par l'unification des méthodes comptables et la maîtrise des coûts de gestion et de fonctionnement.

5.4 Deux défis à relever : la compétitivité de la structure et la viabilité des opérations

S'agissant de la fusion des trois établissements, l'AFTRP et les EPA ORSA et Plaine de France, deux types de risques ont été identifiés, qu'il conviendra de circonscrire pour garantir sa réussite par l'adoption de stratégies adaptées : la question de l'emploi et des mutualisations d'une part, et celle du financement des missions annexes et de la viabilité des opérations, d'autre part.

5.4.1 L'effort de compétitivité

Le pari de la création de Grand Paris Aménagement réside dans la constitution d'un établissement public unique dont la taille doit permettre des économies d'échelle et une intervention plus efficace. De ce point de vue, le défi principal proposé au nouvel établissement pourra être de s'engager dans un effort particulier de compétitivité, visant à ce que la réunion des trois établissements publics existants permette d'absorber à plafond d'emplois constant, grâce à la nouvelle dimension ainsi obtenue et la définition d'une organisation adaptée, un portefeuille d'opérations supplémentaires : celui des opérations en initiative propre relevant du Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France. Concrètement, sur la base de l'hypothèse de portefeuille d'affaires évoquée supra, il s'agirait de préparer et de réaliser, à plafond d'emplois constant, 12

opérations nouvelles sur 7 sites différents, susceptibles de générer 6,1 millions de m² SPC et 50 000 logements sur 30 ans avec un chiffre d'affaires total à terminaison de 1,7 mds €.

➤ *La préservation de l'emploi*

Le rapprochement de l'EPA-ORSA et de l'EPA Plaine de France avec l'AFTRP devenue Grand Paris Aménagement pourra intervenir suivant les dispositions de l'article L1224-1 du Code du travail qui prévoit que « Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise ».

Pour trouver à s'appliquer, cet article suppose que soient réunies deux conditions :

- le transfert d'une entité économique autonome,
- dont l'activité est poursuivie et l'identité maintenue (poursuite de l'activité par le repreneur avec les mêmes moyens et dans des conditions identiques ou similaires).

Une question pourrait se poser pour l'activité d'ingénierie du développement territorial aujourd'hui exercée par les deux EPA et représentant environ une quinzaine de postes. En effet, cette activité (ces effectifs, la quote-part des frais de structure afférente et les études menées) est spécifiquement financée par la gouvernance territoriale qui l'a mise en place (pour mémoire, en 2014, 2,2 M€ pour l'EPA Plaine de France et 3,4 M€ pour l'EPA-ORSA). Les modalités de leur poursuite par Grand Paris Aménagement sont conditionnées aux discussions qui devront avoir lieu avec les différents niveaux de puissance publique, Etat, Région, départements, intercommunalités et communes, après l'annonce de la fusion.

Cette situation peut être perçue comme particulièrement incomfortable pour les collaborateurs concernés, et pour les membres de la gouvernance de chaque établissement.

Une question différente pourrait se trouver posée pour les fonctions, notamment support, susceptibles d'être considérées comme « doublonnant » à la faveur de la fusion et de la recherche de mutualisations que celle-ci induit.

A ces égards, le rapport propose de poser comme condition de réussite à la fusion entre les trois établissements qu'aucun licenciement n'intervienne du fait même de la fusion. La reprise au sein du nouvel établissement de toutes les activités des trois établissements, des opérations en cours et en développement, et la dévolution d'opérations supplémentaires justifiant la création du nouvel établissement légitiment cette pétition de principe.

Pour autant, des mesures d'organisation de la structure et d'évolution des emplois pourront devoir intervenir. Elles devront alors être prises par le nouvel établissement dans le souci du dialogue social, de la recherche d'accords collectifs et d'une prise en considération appropriée des situations individuelles.

Des évolutions professionnelles, relevant de stratégies de gestion prévisionnelle d'emplois et de compétences, et mobilisant quand il le faut des dispositifs de formation, pourront être proposées aux personnels éventuellement concernés, en fonction de leur profil, de leurs souhaits d'évolution et des besoins de la structure.

Les missions complémentaires dévolues à l'établissement pourront constituer autant d'opportunités de repositionnement le cas échéant.

L'ajustement structurel des moyens aux besoins pourra intervenir progressivement, au fil des mouvements naturels de personnel. Ainsi la fusion des trois établissements reposera sur un principe d'évolution de l'organisation et de préservation de l'emploi dans le cadre d'un plan de compétitivité.

➤ *La mutualisation des fonctions*

La mutualisation des fonctions est de nature à constituer un des objectifs importants de la fusion. L'objectif recherché, à plafond d'emplois constant, est de renforcer la compétence de l'établissement confronté à des enjeux majeurs et parfois nouveaux en matière opérationnelle (la taille et la complexité des opérations, leur déroulé dans des calendriers tenus) et financiers (la rentabilité de la structure, le pilotage du risque et la gestion de la trésorerie).

L'AFTRP a élaboré, de la fin de 2013 à celle de 2014, et commencé de mettre en place, depuis la fin de 2014, une réforme de son organisation interne déjà fondée sur l'engagement de mutualisations et un accroissement de sa propre compétitivité, qui s'est notamment traduite par la recherche d'une polyvalence accrue des métiers opérationnels simplifiant les organisations et permettant des parcours professionnels au sein de la structure. La segmentation par métier (cessions foncières, travaux, pilotage du projet) a été remplacée par une approche unifiée de la fonction d'opérationnel. Ainsi, les opérationnels peuvent être, en fonction de leur parcours professionnel, directeur de projet, chef de projet, ingénieur d'opération ou chargé d'opération, chacun pouvant être amené à être responsable d'un projet, seul ou en binôme, en fonction de la complexité et de l'envergure de l'opération. Ils bénéficient du soutien des fonctions ressources opérationnelles (ingénierie foncière, habitat indigne et copropriétés dégradées, ingénierie juridique, sites et sols pollués, relations commerciales) et sont regroupés au sein de directions territoriales introduisant une nouvelle proximité, cette dernière étant d'ailleurs inspirée du modèle des EPA.

Grand Paris Aménagement pourra poursuivre dans cette voie.

L'aménagement

Le rapprochement permettra de renforcer les compétences opérationnelles de la structure, par la mutualisation des expériences., La constitution de pôles géographiques cohérents, par exemple sur le périmètre des communes d'Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine et Choisy-le-Roi d'une part (mutualisation des opérations de l'AFTRP et de l'EPA-ORSA) et sur celui du périmètre aéroportuaire Le Bourget-Roissy Charles de Gaulle d'autre part (mutualisation des opérations de l'AFTRP et de l'EPA Plaine de France), pourront illustrer la démarche.

Le portefeuille actuel et ses perspectives d'évolution permettront d'optimiser le plan de charges consolidé des trois établissements et de faire face aux aléas liés aux principales opérations.

Nombre d'ETP par sous-fonction au sein de l'aménagement

<i>CDI/détachement/CDD/Alternance en ETP</i>	AFTRP	EPA PdF	EPA Orsa	TOTAL
Directeur de projet	4	5	1	10
Chefs de projet / RA	23	7	3	33
Chargés/ ingé d'opérations	16	4	9	29
Foncier	15	1	3	19
Ingénieur infra / RT	5	3	1	9
Juristes opérationnels	4	0	0	4
Développement opérationnel	9			9
Assistantes	12	2	2	16
TOTAL	88	22	19	129

L'ingénierie foncière opérationnelle en particulier sera renforcée par le rapprochement, l'EPA-ORSA disposant d'un pôle foncier réduit mais expérimenté, originaire de l'AFTRP, qui s'est confrontée à l'ingénierie foncière très spécifique de ce territoire emblématique du renouvellement urbain (ZAD du Sénia, projet de ZAD sur la plaine de Montjean, conventions foncières avec l'EPFIF, acquisitions de copropriétés dégradées en zone AVAP¹⁰⁰ sur Villeneuve-St-Georges, etc.) et l'EPA Plaine de France disposant également d'un développeur foncier en charge du suivi des acquisitions en opérations.

L'enjeu du rapprochement réside dans l'absorption des opérations en cours et en développement, ainsi que celles à venir assurant le relais des opérations actuellement actives.

La stratégie

Le devenir des équipes de l'EPA-ORSA et de l'EPA Plaine de France intervenant dans le champ de la stratégie et du développement territorial, dont il est rappelé que l'AFTRP n'en exerce pas l'activité, est lié :

- à la mise en place d'une gouvernance locale en charge de piloter un projet de développement territorial dans la continuité de l'activité exercée aujourd'hui par les deux EPA ;
- à la mission de pilotage et de suivi d'opérations d'intérêt national que le gouvernement envisage de confier à Grand Paris Aménagement et notamment à la mise en place et à la négociation des contrats d'intérêt national proposés par le présent rapport ;
- au nombre d'opérations nouvelles devant être développées par Grand Paris Aménagement en initiative propre dans ce cadre, qui nécessiteront la mise en place d'une ingénierie de développement spécifique permettant d'aboutir aux dossiers de création des opérations.

¹⁰⁰ Aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine, qui s'est substituée à la zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAUP).

Ainsi, en fonction de la volonté des collectivités locales de conserver et de financer une ingénierie stratégique à l'échelle de la Plaine de France et d'ORSA, le rapprochement permettra d'envisager une réallocation des effectifs des directions de la stratégie sur le développement d'opérations nouvelles ou, en fonction des parcours et souhaits personnels, vers l'opérationnel.

Nombre d'ETP par sous-fonction au sein de la stratégie

<i>CDI/détachement/CDD/Alternance en ETP</i>	AFTRP	EPA PdF	EPA Orsa	TOTAL
Directeurs d'études	-	2	1	3
Chefs de projet Etudes / RD	-	2	3	5
Chargés / Ingénieurs d'études	-	5	2	7
SIG (Stratégie)	-	0	1	1
Assistants	-	1	2	3
TOTAL	-	10	9	19

RD : responsable développement, SIG : système d'information géographique

Les fonctions support et la communication

Les fonctions supports et la communication devront être optimisées afin d'éviter les doublons et de permettre l'émergence de fonctions en adéquation avec la taille et les enjeux de la structure. Grand Paris Aménagement pourra mener, avec les salariés concernés, selon des méthodes participatives, une réflexion spécifique sur ce sujet, qui tiendra compte notamment des mouvements de personnel intervenus depuis début 2015 et des mouvements à venir. L'existence de nombreux postes tenus au sein de la direction administrative et financière de l'EPA-ORSA par des alternants (50% des effectifs) pourra être regardée comme une opportunité permettant de faciliter la recherche de la mutualisation des moyens.

Nombre d'ETP par sous-fonction au sein des fonctions support

Support				
<i>CDI/détachement/CDD/Alternance en ETP</i>	AFTRP	EPA PdF	EPA Orsa	TOTAL
Finances / CG	7	2	1	10
Comptabilité	12	3	3	18
Achats / MP	4	3	3	10
RH	4	1	1	6
Gestion Patrimoine	13	0	0	13
Moyens généraux	2	1	1	4
Informatique	5	0	2	7
SIG	4	0	0	4
Communication	5	3	2	10
Assistants	1	1	2	4
TOTAL	57	14	15	86

A court terme, l'impact du rapprochement sur les économies de frais de structure doit être relativisé, l'hypothèse proposée étant que la fusion intervienne à plafond d'emplois constant. Sur la durée cependant, au fur et à mesure des mouvements naturels de personnel, des optimisations seront recherchées permettant d'ajuster les profils et l'allocation des postes aux besoins. A cette occasion, le nombre d'emplois de la structure pourra être l'objet de trajectoires maîtrisées.

Les fonctions support bénéficieront naturellement des effets d'échelle, mais l'impact tendanciel à la baisse sur les effectifs sera probablement compensé par l'émergence de nouveaux besoins liés à la taille de la structure. Cette dernière induit en effet une nécessaire professionnalisation (contrôle de gestion, démarche qualité et certification, suivi institutionnel) ainsi qu'un renforcement de son management intermédiaire.

Le renfort de profils spécifiques

A court terme, l'accroissement du portefeuille et la nature des opérations susceptibles de le constituer, mais aussi la mise en place du nouvel établissement elle-même, ne permettent pas d'exclure le besoin de recrutements de profils spécifiques, une fois l'organisation cible définie.

Deux besoins ont par exemple été identifiés dans le cadre de l'élaboration du présent rapport :

- la nécessité de renforcer l'encadrement intermédiaire et de disposer au sein de Grand Paris Aménagement de directeurs de projet (voire de grands projets) au profil expérimenté, reconnus pour leurs compétences opérationnelles, leur management d'équipe et leur relationnel avec les partenaires ;
- l'assistance à la mise en place de la fusion et notamment au rapprochement des systèmes d'informations et des procédures ainsi qu'à la consolidation des comptes, qui va nécessiter un renfort spécifique sur une durée prévisionnelle plausible de 24 mois.

La maîtrise de ses coûts par le nouvel établissement supposera que ces renforts pérennes ou temporaires interviennent dans le respect du plafond d'emplois consolidé des trois établissements (256 emplois dont 225 sont actuellement occupés en CDI et en détachement).

Le rapprochement permettra donc d'une part de professionnaliser les structures, leur permettant de mutualiser des compétences et des expériences, et d'autre part d'optimiser dans la durée l'allocation des moyens en fonction de l'évolution des métiers, de leur financement, et du portefeuille opérationnel. Il ne sera pas l'occasion de suppression d'emplois. Il représentera une opportunité de renforcement de la compétitivité, permettant l'absorption d'un portefeuille supplémentaire d'opérations à plafond d'emplois constant.

Proposition n°21 :

Réaliser la fusion des trois établissements en préservant l'emploi, en professionnalisant la structure, en favorisant les mutualisations et en accompagnant les évolutions professionnelles, dans l'objectif d'absorber un carnet de commandes supplémentaire à la demande de l'Etat dans le respect du plafond d'emplois actuel des trois établissements additionnés. Faire de la fusion un plan de compétitivité.

5.4.2 La viabilité opérationnelle

Au-delà de la qualité de sa gestion et de sa capacité à piloter et à maîtriser ses risques, qui relève de sa responsabilité et du contrôle des instances chargées de sa tutelle, la viabilité de la structure suppose trois requis préalables :

- le financement des missions annexes par leurs commanditaires (cf. 5.3.4),
- la prise en compte, dans le bilan des futures opérations qui seront développées en initiative propre à la demande de l'Etat, d'un niveau de marge brute lui permettant de couvrir ses charges,
- l'apport d'une réponse appropriée et concertée aux points de blocages majeurs identifiés sur des opérations transférées par les deux EPA au nouvel opérateur.

➤ **Le financement de missions annexes : deux exemples d'alertes**

La problématique du financement de missions annexes à l'aménagement opérationnel a été exposée supra. Deux exemples montrent cependant combien l'attention doit être appelée sur le mode de rémunération de l'établissement public quand il intervient à la demande des puissances publiques dans des fonctions a-opérationnelles :

- L'AFTRP aura consacré, en 2014 et 2015, des moyens importants pour seconder l'Etat dans l'élaboration du plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France.

Les coûts inventoriés et les temps passés concernent aussi bien l'identification de sites potentiels de construction en Ile-de-France, l'animation d'un comité d'experts dans ce cadre, l'organisation d'une dizaine d'ateliers territoriaux du logement entre l'Etat et les collectivités concernées sous l'égide des préfets de département, les réunions de concertation bilatérales ou multilatérales utiles...

En excluant les coûts attachés à la seule préfiguration du nouvel établissement Grand Paris Aménagement, le coût complet de l'exercice des missions attachées à l'élaboration du plan de mobilisation représente, à la date du présent rapport, un montant de 660 000 €.

Ce montant peut être juridiquement et comptablement considéré comme une dépense de recherche et développement, dans l'espoir de l'acquisition par la structure d'un portefeuille d'affaires futur résultant de son intervention. Mais cette somme est néanmoins susceptible de déséquilibrer le compte de résultat de l'Agence voire de semer le trouble parmi ses collaborateurs auxquels le management impose, dans la conduite des opérations d'aménagement, un respect scrupuleux des coefficients de structure n'altérant pas sa rentabilité.

Il serait donc logique que cette dépense soit couverte par une rémunération de l'Etat versée en contrepartie d'une prestation que l'AFTRP a servi à sa demande. L'établissement recherche avec l'Etat une solution de règlement de cette question, qui montre qu'un établissement public de l'Etat peut subir des injonctions paradoxales, au demeurant légitimes, en se voyant exiger en même temps par sa tutelle des interventions désintéressées et une rentabilité maîtrisée ;

- Les EPA Plaine de France et ORSA accomplissent des missions d'ingénierie de développement territorial, appelées stratégique, pour le compte des différents niveaux de la puissance publique.

Or le niveau des subventions perçues par l'EPA-Plaine de France et l'EPA-ORSA pour financer cette activité, initialement de 8 M€ (deux fois 4 M€) par an, se situait en 2014 à 5,6 M€ (respectivement 2,2 M€ et 3,4 M€).

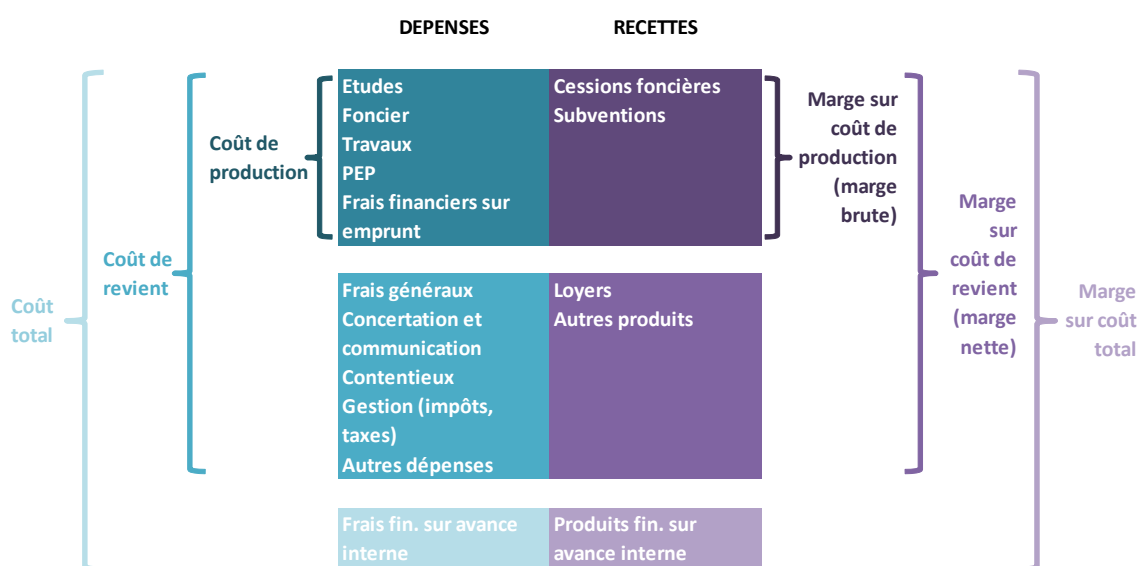
Cette décroissance s'explique par la diminution tendancielle de cette activité et par le retrait, partiel ou total, corrélé ou non, de cofinanceurs (Etat, Conseil régional ou Conseil départemental par exemple). Elle pose la question de la poursuite de leur mission et des ajustements structurels à opérer.

De fait, la subvention d'ingénierie peut parfois couvrir, au-delà de la rémunération de cette activité, les coûts de structure liés à l'activité opérationnelle ou, inversement, l'activité peut se trouver poursuivie à perte, faute de financement.

Quoi qu'il en soit, cette activité méritera d'être l'objet, au sein de Grand Paris Aménagement, d'un contrôle analytique suivi, l'érigeant en unité d'affaires (« business unit ») identifiée comme centre de coût ou de profit et permettant de la piloter en connaissance économique de cause.

➤ **Assurer à la structure un niveau de marge brute lui permettant de couvrir ses charges**

Comme vu supra (cf. 4.1), la viabilité de la structure dans le temps demande qu'elle dégage une marge brute (ou marge sur coût de production) à même de couvrir ses frais de structure et ses dépenses non stockables. La marge nette, ou marge sur coût de revient, rémunère les fonds propres investis. Elle permet de les consolider et contribue ainsi au renforcement de l'autofinancement.



Outre le travail, propre à toute entreprise, d'optimisation de ses frais de structure, Grand Paris Aménagement devra être particulièrement vigilant à préserver des marges indispensables à la viabilité de la structure, en concession comme en initiative propre.

Les deux situations peuvent être distinguées.

En concession, le risque sur la marge est lié à la concurrence que se livrent les opérateurs. Ces derniers peuvent être amenés à réduire leur marge brute, et donc la couverture de leurs dépenses non stockables, pour offrir en contrepartie à la collectivité concédante une participation accrue au programme des équipements publics ou une meilleure valorisation du foncier communal, à même de les différencier des aménageurs concurrents, au cours de l'appel d'offres.

En initiative propre, les puissances publiques, Etat et collectivités, ont davantage tendance à attendre des opérations qu'elles prennent en charge l'ensemble des dépenses, y compris parfois des infrastructures primaires¹⁰¹, tout en conciliant les objectifs urbains, économiques, environnementaux et sociaux de chacun, au détriment le cas échéant de la marge brute de l'établissement. Cette tentation, qui repose sur une consommation des fonds propres pour financer des charges de structure, mettrait en danger l'opérateur qui doit pouvoir alerter efficacement ses tutelles d'une telle situation. Elle serait par ailleurs en contradiction avec l'attente exprimée par l'Etat que l'établissement favorise l'autofinancement du besoin en fonds de roulement des opérations par les fonds propres.

Pour garantir la pérennité de son modèle économique, Grand Paris Aménagement, et sa gouvernance clairement informée, devront être vigilants au maintien d'un niveau de marge brute moyen cohérent avec les niveaux correspondant aux bonnes pratiques constatées dans le secteur de l'aménagement. Ce point devra faire l'objet d'une attention spécifique au sein du comité d'engagement dont la mise en place a été proposée supra (cf. 0).

Proposition n°22 :

*Permettre à Grand Paris Aménagement de **préserver un niveau de marge brute**, y compris dans les opérations d'aménagement dont l'initiative sera prise à la demande de l'Etat, assurant la viabilité et la pérennité de l'établissement public.*

➤ ***Circonscrire le risque lié aux opérations transférées***

La fusion de l'EPA-Plaine de France et de l'EPA-ORSA au sein de Grand Paris Aménagement entraînera, si elle est confirmée, le transfert des 11 opérations aujourd'hui menées par l'EPA Plaine de France, dont 4 en voie d'achèvement, et des 9 opérations aujourd'hui menées par l'EPA ORSA. Ces opérations représentent un chiffre d'affaires prévisionnel d'1,5 milliard d'euros dont 80% reposent sur quatre opérations identifiées comme présentant des risques identifiés : Louvres-Puiseux (173 M€), Triangle de Gonesse (603 M€) et les deux ZAC des Ardoines (424 M€).

Selon les données recueillies, ces quatre opérations cumulent un résultat sur coût de production de -29,5 M€ à fin 2014. Il ne revient pas au préfigurateur de juger des opérations analysées, mais de mesurer, même sommairement, le risque qu'elles recèlent. L'appréhension de ce risque diffère selon les opérations.

¹⁰¹ Cf. 4.1 sur le non financement du primaire par le bilan aménageur.

Résultat courant et recettes restant à réaliser sur les opérations des deux EPA

Etablissement	Chiffre d'affaires	Code opération	Intitulé	Poids du foncier	% avanc. Recettes	Résultat sur coût de production au 31/12/14	Recettes restant à réaliser	
EPA PdF	1- < 20 M€	905	Garges Sarcelles	36%	88%	0,0 M€	2 M€	
		907	Fosses CV	26%	42%	0,4 M€	8 M€	
		909	Louvres Parc	15%	99%	0,6 M€	0 M€	
		910	Entre Deux	21%	54%	-1,3 M€	4 M€	
		911	Fosses Gare	58%	51%	1,3 M€	2 M€	
		913	Gonesse CA	38%	0%	-1,4 M€	4 M€	
	Total 1- < 20 M€						-0,3 M€	20 M€
	2- 20 à 50 M€	904	Villetaneuse université	8%	79%	2,1 M€	4 M€	
		906	Gonesse MS	40%	83%	1,6 M€	5 M€	
		908	Sablons	20%	65%	-0,9 M€	13 M€	
	Total 2- 20 à 50 M€						2,8 M€	22 M€
	4- > 100 M€	901013	Louvres Puiseux	26%	2%	-20,2 M€	173 M€	
		901014	Triangle de Gonesse	9%	0%	-2,5 M€	603 M€	
Total 4- > 100 M€						-22,7 M€	776 M€	
Total EPA PdF						-20,2 M€	818 M€	
EPA-ORSA	1- < 20 M€	1202	DC2i	39%	39%	1,7 M€	6 M€	
		1401	Choisy le Roi - Le Lugo	61%	0%	0,0 M€	18 M€	
	Total 1- < 20 M€						1,7 M€	24 M€
	2- 20 à 50 M€	1101	ZAC Anatole France	53%	8%	-7,3 M€	40 M€	
		1102	ZAC des Meuniers	64%	0%	-0,5 M€	45 M€	
		1305	Rungis Plaine de Montjean	32%	0%	0,0 M€	33 M€	
	Total 2- 20 à 50 M€						-7,8 M€	119 M€
	3- 50 à 100 M€	1201	VSG ZAC du centre ville	64%	9%	3,7 M€	48 M€	
		1501	Ivry sur Seine - Gagarine	32%	0%	-0,1 M€	59 M€	
	Total 3- 50 à 100 M€						3,6 M€	106 M€
4- > 100 M€	1001	ZAC Gare des Ardoines (GA)	41%	0%	-1,7 M€	220 M€		
	1002	ZAC Seine Gare Vitry (SGV)	53%	0%	-5,1 M€	204 M€		
Total 4- > 100 M€						-6,8 M€	424 M€	
Total EPA-ORSA						-9,3 M€	673 M€	
Total général						-29,5 M€	1 491 M€	

Résultat : résultat sur coûts de production (hors dépenses non stockables et frais internes).

Recettes RAR : recettes restant à réaliser.

Louvre Puiseux

Cette ZAC, créée en 2011, est une opération d'extension urbaine, à vocation principale de logement (3 340 logements prévus). En première analyse, le niveau de charges foncières paraît peu cohérent au regard du prix de sortie cible et de la localisation de l'opération (risque estimé : 18 M€ sur la base d'une dégradation de 100€/m²) tandis qu'un problème de pollution connu et identifié doit trouver son financement (coût estimé : 18 M€ dont 9 M€ de financements à trouver). La capacité des collectivités à financer les équipements publics induits par l'urbanisation pose également question ; le programme des équipements publics de la ZAC prévoit une participation de celle-ci à hauteur de 7 M€ sur un coût total estimé de 34 M€.

Risque estimé (charge foncière, pollution) : 27 M€.

Triangle de Gonesse

Cette opération d'extension urbaine à vocation économique de taille régionale, située à proximité du pôle de Roissy, comprend un pôle commerce loisirs culture (730 000 m²) complété par un pôle de bureaux de très grande capacité (855 000 m²). Le conseil

d'administration de l'EPA Plaine de France a pris l'initiative de cette opération en mars 2013. Le dossier de création pourrait être présenté au conseil d'administration de l'EPA au second semestre 2015.

La faisabilité de l'opération, telle que programmée aujourd'hui, est conditionnée à la réalisation d'Europacity, projet privé d'envergure porté par un grand groupe français (Auchan). Or, les acquisitions foncières et une partie des travaux devront être engagées avant la confirmation par le groupe Auchan de son projet (signature de l'acte prévue en 2017/2018). Ce risque est estimé à 50 M€.

Par ailleurs, le niveau des charges foncières de bureau peut aujourd'hui être considéré comme surestimé tandis que le nombre de m² prévu (855.000 m²), en l'absence de marché de bureaux sur ce secteur, constitue un pari sur l'avenir qui peut être considéré comme particulièrement ambitieux et/ou particulièrement risqué selon l'angle de l'analyse privilégié. Le niveau de charge foncière retenu risque, dans tous les cas, de paraître surestimé. Ce risque est estimé à 128 M€.

Le risque de non réalisation de l'opération Europacity sur ce site pourrait en première analyse être maîtrisé de deux manières : limiter l'enveloppe de dépenses à engager avant la réalisation de l'opération d'une part et imaginer une variante d'activités en réduisant l'opération au périmètre d'extension de la zone d'activité existante d'autre part

Par ailleurs, le bilan prévoit aujourd'hui la prise en charge par l'opération d'un certain nombre de travaux primaires, qu'elle n'aurait normalement pas vocation à financer (cf. 4.1). Le montage juridico-financier pourra donc être revu, au risque qu'il ne puisse faire l'économie d'un financement public des grands équipements. Du reste, le retrait de ces équipements du bilan serait de nature à diminuer le niveau de charges foncières attendu, ce qui paraîtrait raisonnable.

Risque estimé à ce jour (non réalisation) : 50 M€.
--

Les Ardoines

Les ZAC Seine Gare Vitry, au nord, et Gare Ardoines, au sud, ont été créées en 2012. Il s'agit de deux opérations de renouvellement urbain, qui doivent permettre la transformation d'un tissu d'activité comprenant de nombreuses friches ou emprises sous utilisées en un quartier mixte, accueillant des logements (7 241 prévus), des bureaux, des commerces tout en préservant au maximum le tissu économique existant. Le site est bien desservi en transports en commun (RER C, future ligne 15, futur TCSP TZen 5). Le site présente la particularité d'accueillir aujourd'hui un certain nombre de fonctions servantes dont le maintien en zone dense pose problème, et notamment un dépôt pétrolier, une centrale thermique et un important transformateur électrique. Il est situé en zone inondable.

Les deux opérations se caractérisent par la cherté du foncier et les coûts importants de mise en état des sols tandis que la prise en compte du risque d'inondation renchérit le coût des infrastructures, qu'il a été choisi de mettre hors d'eau.

La réalisation des deux ZAC est conditionnée à la négociation du programme des équipements publics (PEP), auquel les ZAC ne peuvent participer qu'à la marge. 103 M€

sont attendus de la puissance publique sans être à ce stade garantis, pour permettre la réalisation des deux opérations, dont 41,3 M€ sur Seine Gare Vitry et 61,6 M€ sur Gare Ardoines. Ce montant n'inclut pas le coût des équipements scolaires laissés à la charge de la ville, estimé à 57,3 M€.

A fin 2014, le montant des engagements de dépenses directes s'élevait à 15,1 M€ auxquels il convient d'ajouter 79 M€ de foncier acquis par l'EPFIF pour le compte de l'EPA et, enfin, une partie du déficit courant cumulé de l'EPA-ORSA qui s'élève à - 11 M€ à fin 2014. Au-delà de ces montants, les opérations sont largement engagées :

- sur Seine Gare Vitry, la quasi-totalité du foncier de la phase 1 est maîtrisée par l'EPFIF et les travaux de mise en état des sols du foncier du collège, dont l'ouverture est programmée pour la rentrée 2017, ont commencé ; la cession à l'euro symbolique au conseil départemental du Val-de-Marne est prévue au second semestre 2015 ;
- sur Gare Ardoines, l'arrivée de la ligne 15 est prévue à horizon 2020, la maîtrise d'œuvre du pont sur les voies ferrées a été retenue au premier semestre 2015 et des négociations avec les propriétaires-exploitants du dépôt pétrolier ont été menées en 2014. Une seconde maîtrise d'œuvre est en cours de désignation et pourrait être l'occasion de repenser le projet.

La programmation urbaine repose sur une forte densité du programme de logements et répond au choix politique de la mixité avec un fort taux (40%) de logements sociaux et le maintien d'activités. La charge foncière bureau apparaît légèrement surestimée au regard de l'enjeu de création d'un marché. Le risque est estimé à 16,3 M€.

Risque estimé en cas de non réalisation : environ 40 M€ (incluant une décote sur le foncier acquis par l'EPFIF dans l'hypothèse où il devrait être revendu rapidement). Impasses actuelles sur le financement de l'opération : 103 M€ (non compris les 57,3 M€ à la charge de la commune pour les équipements de proximité).

Cette analyse conduit à deux observations :

- le CPER 2015-2020 devrait être l'occasion de flécher des financements sur ces deux opérations ; techniquement, ce sujet renvoie à la piste sus évoquée d'un fonds de financement des équipements primaires (cf. 3.1.2) pour permettre un étalement de la charge sur plusieurs contrats de plan, notamment s'il apparaît que les financements ne pourront pas être mobilisés en totalité sur ce contrat de plan ;
- la stratégie opérationnelle de ces deux opérations pourrait être révisée, par exemple en envisageant un décalage dans le temps de l'opération Gare Ardoines, pour une sortie après 2020 en phase avec la mise en service de la future gare, permettant de cibler les financements du CPER 2015-2020 sur la ZAC Seine Gare Vitry, ainsi qu'un report ultérieur du projet central, l'objectif restant sur ce secteur d'amener les opérateurs servants à se compacter sur site, sans remettre en cause leur implantation. La question du portage foncier et des modalités de sortie des fonciers acquis mais ne faisant d'ores et déjà plus partie du foncier amené à transiter par l'aménageur devra être débattue avec l'EPFIF afin de trouver des voies de sortie appropriées.

Proposition n°23 :

Réexaminer la programmation, les bilans, les financements et/ou la temporalité de quatre opérations d'aménagement issues des deux EPA fusionnés dont le risque total cumulé représente un montant de l'ordre de 280 M€.

5.5 Vers une fusion rapide et ordonnée

5.5.1 La voie décrétable recommandée

Deux voies différentes peuvent être empruntées pour conduire à la fusion des trois établissements, si elle est décidée :

- La première, issue des meilleures pratiques du secteur privé, consiste à ce que la fusion par voie réglementaire soit précédée d'une phase d'audit approfondi, avec désignation d'un commissaire aux apports, afin d'identifier et de provisionner l'ensemble des risques dès l'amont de la fusion, dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'affaires (« Business plan ») éventuellement assorti d'hypothèses variantes (« best » et « worst »), faisant ressortir un TRI et éclairant les décisions. Une analyse fine des postes du bilan, notamment les créances (74,4 M€ consolidés à fin 2014 pour les trois établissements) et les stocks (297 M€ consolidés à fin 2014 pour les trois établissements) serait réalisée dans ce cadre.
- La seconde, issue de pratiques traditionnelles du secteur public, consiste à décider d'abord la fusion par voie réglementaire, et à renvoyer l'analyse et la traduction de ces risques en aval, par exemple dans le cadre de la certification indépendante des comptes par des experts comptables désignés comme commissaires aux comptes, démarche entamée depuis 2014 par l'AFTRP en vue de la certification de ses comptes 2016 et susceptible d'être étendue à Grand Paris Aménagement.

Il apparaît que cette seconde voie, parce qu'elle est plus rapide, répondrait davantage à la volonté du Gouvernement de voir engagées sans délai des opérations nouvelles d'aménagement, aux enjeux opérationnels pesant sur les opérations et à l'impératif de lisibilité pour les personnels comme pour les acteurs économiques.

Le cas échéant, deux voies réglementaires différentes pourraient être empruntées :

- soit la voie décrétable empruntée par l'Etat pour réunir en 2010 l'EPAD et l'EPA Seine-Arche fondant l'actuel EPADESA¹⁰² ;

¹⁰² Décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création de l'Etablissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) et dissolution de l'Etablissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD) et de l'Etablissement public d'aménagement de Seine-Arche (EPASA), article 13 : « L'Etablissement public d'aménagement de Seine-Arche et l'Etablissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense sont dissous à la date de création de l'Etablissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche. Ce dernier établissement reprend les biens, droits et obligations, notamment les contrats des personnels ainsi que les créances et dettes de l'Etablissement public d'aménagement de Seine-Arche et de l'Etablissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense. Les personnels précédemment affectés à l'Etablissement public d'aménagement de Seine-Arche et à l'Etablissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense sont affectés à l'Etablissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche. »

- soit la voie décrétable empruntée par l'Etat pour dissoudre en 2000 l'EPEVRY et transférer ses droits et obligations à l'AFTRP¹⁰³.

Un premier décret transformant l'AFTRP en Grand Paris Aménagement étant sur le point d'être pris au moment de la rédaction du présent rapport, la fusion pourrait aisément relever de cette seconde possibilité décrétable.

Conformément à l'article L1224-1 du code du travail, ce transfert entraîne la reprise intégrale du personnel en place.

Un tel décret pourrait être pris dès la fin de 2015 ou le début de 2016, après les phases obligatoires de consultation des collectivités¹⁰⁴, des personnels¹⁰⁵ et son passage en Conseil d'Etat¹⁰⁶.

La question de la date de prise d'effet de la fusion induite par le décret devra être posée :

- Le décret peut prévoir que la dissolution prenne effet sans délai supplémentaire particulier. Dans ce cas, un calendrier très tenu pourrait conduire à la réunion des deux EPA dans Grand Paris Aménagement au plus tard à la mi 2016 .
- Le décret peut prévoir que la dissolution prenne effet au 1^{er} janvier de l'année suivante, soit le 1^{er} janvier 2017. Cette solution présente l'avantage fonctionnel de ne pas demander un traitement particulier de l'exercice comptable et de gestion 2016 : l'année budgétaire ne serait pas sectionnée dans ce cas.

Proposition n°24 :

Décider rapidement la fusion pour engager les consultations institutionnelles et sociales aux délais encadrés, nécessaires à la prise d'un décret en Conseil d'Etat. Déterminer pour l'entrée en vigueur de la fusion une date d'effet rapprochée, et au plus tard au 1^{er} janvier 2017.

5.5.2 Une transition coopérative préconisée

Dans le cas où le Gouvernement jugerait utile de suivre la recommandation du présent rapport consistant à fusionner l'AFTRP transformée en Grand Paris Aménagement avec les EPA ORSA et Plaine de France, la période transitoire entre la date de la prise de sa décision et celle de la prise d'effet de la fusion pourrait donner lieu à deux actions prioritaires.

¹⁰³ Décret en Conseil d'Etat n°2000-1294 du 26 décembre 2000 portant dissolution de l'Etablissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle d'Evry, article 2 : « L'actif et le passif de l'Etablissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle d'Evry sont transférés à cette date à l'agence foncière et technique de la région parisienne. Cette dernière est substituée à l'Etablissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle d'Evry pour l'ensemble des actes et conventions conclues antérieurement. Elle assume l'ensemble des droits et obligations se rattachant à l'activité exercée par l'Etablissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle d'Evry. »

¹⁰⁴ Cf. article L321-15 du code de l'urbanisme. Délai encadré de trois mois.

¹⁰⁵ Cf. article L2323-2 du code du travail. Délai encadré de trois mois préalable à la décision de fusion. Ce délai est distinct de celui qui s'applique après la fusion pour la négociation des accords collectifs de substitution, soit 15 mois (3 mois de préavis + 12 mois de négociation pendant lesquels les anciens accords sont maintenus).

¹⁰⁶ Délai supposé de deux mois.

D'une part, il reviendra à l'Etat de décider et le cas échéant de préparer, dans un calendrier contraint, les mesures législatives éventuelles d'accompagnement de la fusion. En particulier, la définition d'un nouveau mode de gouvernance de l'établissement public (conseil de surveillance et directoire et le dispositif d'entreprises communes avec les collectivités (SPLA-in et SEMOP-Etat/collectivités), relèvent de la voie législative.

D'autre part, la préfiguration de la fusion entre les établissements nécessite plusieurs démarches :

- les consultations institutionnelles de collectivités pourraient parallèlement donner l'occasion à l'Etat, assisté de chacun des établissements publics alors encore existants, de déterminer avec les collectivités locales concernées le cadre futur de leurs coopérations et les gouvernances attachées (comité stratégique ou de développement, contrats d'intérêt national et subventions liées, périmètre d'opération d'intérêt national le cas échéant, comité de territoire ou groupement d'intérêt public pour l'ingénierie du développement territorial, comité de pilotage ou entreprise commune pour l'aménagement opérationnel...). Le dispositif de consultation réglementaire encadré par un délai de 3 mois sera l'occasion d'une concertation approfondie avec les collectivités locales représentées au sein du conseil d'administration des EPA à fusionner, qui pourra se poursuivre au-delà ;
- les consultations sociales avec les personnels et leurs représentants pourraient engager immédiatement, au-delà des premières obligations légales, le travail commun et participatif en vue d'un accord social, d'une grille convergente de classification des emplois et des salaires, de la définition d'une organisation cible du nouvel établissement et de la préparation des plans de formation et des positionnements individuels ;
- une coopération opérationnelle entre les directions générales des trois établissements pourrait être prescrite sans délai, soit sur la base de la bonne volonté des parties, soit sur celle d'une convention liant les trois établissements dans l'organisation de la période transitoire, voire en permettant à cette convention de désigner un des trois établissements comme commanditaire et les deux autres comme commandités pendant cette période transitoire.

Cette coopération pourrait être incarnée par la création d'un comité de directions générales permettant a minima un pilotage conjoint des trois établissements par les trois directions générales réunies pendant la période transitoire, chaque direction générale pouvant conserver ses prérogatives de mise en œuvre. Ce comité de directions générales pourrait à la fois :

- préparer en commun le rapprochement des effectifs, des procédures, des outils, des méthodes, des implantations, ainsi que le premier budget du nouvel établissement ;
- préfigurer en commun les périmètres, les programmes et les bilans des opérations futures d'aménagement du nouvel établissement, éventuellement réviser en commun ceux des opérations en cours dans chacun des trois établissements demandant une inflexion pour leur mise en œuvre et leur rentabilité ; et approcher en commun les priorisations de l'activité opérationnelle et les besoins de financement ;

- décider en commun des plans d'action et des actions, des propositions et des engagements annuel et infra-annuel de chaque établissement, par exemple en ce qui concerne les éléments significatifs de la vie entrepreneuriale comme les emprunts, les baux, les contrats, les recrutements...
- participer ensemble aux réunions des instances délibératives, consultatives et représentatives du personnel, de chaque établissement.

Dans ce cadre, cinq actions prioritaires pourraient être entreprises :

- le rapprochement dès l'exercice 2016 des plans et des méthodes comptables¹⁰⁷ ; un travail de paramétrage doit être réalisé, permettant le cas échéant de procéder à des ajustements dès la clôture des comptes 2015 ;
- la mise en place d'un comité bimestriel des achats, rassemblant les responsables achat de chaque structure, pour mettre en place des groupements de commande permettant d'anticiper les économies d'échelle et le choix de prestataires communs ; les guides internes pourraient également être uniformisés dès le 1^{er} janvier 2016 ;
- la centralisation de l'organisation des formations interne dès le 1^{er} janvier 2016, de manière à favoriser les échanges entre les opérationnels des trois structures ;
- la mise à disposition sans délai des experts métiers (droit de l'urbanisme, étude de sols et pollution, développement durable) de l'AFTRP au bénéfice des équipes de l'EPA-ORSA et de l'EPA Plaine de France,
- la mise à disposition dès le 1^{er} janvier 2016 du délégué à la qualité en vue d'étendre aux deux EPA le système qualité mis en place à l'AFTRP (certification ISO 9001 et ISO 14001) de manière à rapprocher les pratiques avant l'intégration.

Enfin, un comité ad hoc constitué entre les ministères de tutelle, le contrôle général économique et financier et ce comité des directions générales pourrait être constitué et se réunir à rythme régulier pour impulser, contrôler et rapporter la bonne exécution des décisions et actions préalables à la fusion.

Les travaux de ce comité devront notamment porter sur le suivi et le contrôle de la préparation du document de programmation financière pluriannuelle du nouvel établissement proposé *supra*, qui devra intégrer et consolider l'ensemble des décisions impactant la trajectoire financière de Grand Paris Aménagement (évolution des opérations reprises, conséquences des décisions relatives au plan de mobilisation pour le logement et l'aménagement en Ile-de-France, niveaux prévisionnels des fonds de roulement, besoins en fonds de roulement et trésorerie, évolution des dépenses de structure en fonction du portefeuille prévisionnel, modalités de financement supplémentaire, etc.).

Ce comité pourrait de surcroît préparer le premier contrat d'objectif de Grand Paris Aménagement succédant à celui de l'AFTRP, échu à la fin de 2012, et aux OSE et PSO des deux EPA.

¹⁰⁷ Il peut être noté que, l'AFTRP et l'EPA-ORSA disposent d'ores et déjà du même agent comptable, ce qui est un point de facilitation du rapprochement.

Proposition n°25 :

Organiser la coopération des trois établissements à fusionner pendant la période transitoire, par exemple par voie conventionnelle, de sorte que les décisions concernant les trois établissements soient prises en commun, sous le contrôle de l'Etat.

6 Annexes

6.1 Liste des 25 propositions

25 propositions principales

(Dans l'ordre de leur apparition dans le rapport)

Proposition n°1: *Confier à Grand Paris Aménagement les missions d'ingénierie foncière exercées par l'AFTRP pour le compte de l'Etat et au service de ses projets d'aménagement. Placer le cas échéant la fonction d'évaluation foncière de Grand Paris Aménagement au service de France Domaine, afin de renforcer la justesse de ces évaluations au service de la mobilisation du foncier public en faveur de l'aménagement et du logement.*

Proposition n°2: *Confier à Grand Paris Aménagement des interventions de requalification de copropriétés dégradées et de résorption de l'habitat indigne pour le compte de l'Etat, de l'EPPFIF et de collectivités locales, en lien avec l'ANRU et l'ANAH, dans le cadre des programmes nationaux et régionaux portés sous l'autorité du préfet de région par l'Etat et ses opérateurs.*

Proposition n°3: *Instituer Grand Paris Aménagement comme aménageur opérationnel de référence en Ile-de-France intervenant à la fois en concession d'aménagement pour le compte des collectivités locales, au terme de procédures de mises en concurrence permettant de conforter une culture économique entrepreneuriale, et en initiative propre à la demande de l'Etat.*

Proposition n°4: *Prescrire à Grand Paris Aménagement l'élaboration d'un référentiel de l'urbanisme opérationnel intégrant les stratégies de l'Etat et applicable à ses opérations : coproduction urbaine avec les collectivités, concertation participative avec les habitants, articulation aux mobilités, mixités fonctionnelles et sociales, densité contextualisée, durabilité et innovations technologiques, accessibilité des prix, urbanisme négocié associant les opérateurs économiques des services urbains et de l'immobilier, soutenabilité économique.*

Proposition n°5: *Doter Grand Paris Aménagement d'une fonction d'ingénierie du développement territorial actuellement exercée par l'AFTRP et surtout les EPA, pour assurer sur la demande de l'Etat et de collectivités, une ingénierie de gouvernance et de structuration de territoires, le pilotage et la coordination d'opérations d'intérêt national et le développement pré-opérationnel des projets d'aménagement. Assurer Grand Paris Aménagement du financement de ces missions relevant, pour les deux premières, de subventions des puissances publiques.*

Proposition n°6: *Instituer un Contrat d'Intérêt National pour l'aménagement et le logement entre l'Etat et les collectivités pour contractualiser les droits et obligations des parties dans le cas d'opérations d'aménagement réalisées à l'initiative d'établissements publics de l'Etat, dont Grand Paris Aménagement. Inscrire dans ce contrat les moyens de gouvernance (comités de pilotage, comités techniques), réglementaires (OIN, PIL, PIIE) et financiers (infrastructures primaires,*

équipements publics) le cas échéant mobilisés pour ces opérations. **Faire du Contrat d'Intérêt National l'outil privilégié de mise en œuvre du Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France et le cas échéant une convention d'application des Contrats de développement territorial.**

Proposition n°7 : Examiner les propositions d'élus et de professionnels recueillies dans le cadre de l'élaboration du rapport mais excédant son périmètre de réflexion : **mesures fiscales** (TVA, taxe d'aménagement, RCB), fonds d'investissement Etat-Région des **infrastructures primaires**, accroissement de la bonification de la nouvelle « **aide aux maires bâtisseurs** », diversification des modes de **portages fonciers** en lien avec l'EPFIF (portage indirect, ajustements sur les contrats et la durée de portage, nature du foncier porté, mécanisme de décote foncière), dynamisation de la stratégie foncière et immobilière de l'Etat et de ses opérateurs (par la généralisation de prix planchers et de clauses d'intéressement), **emprunts bancaires** (notamment CDC, inspirés du prêt GAIA) propres aux grandes opérations d'aménagement et de logement (GOAL), poursuite des **mesures de simplification** administrative et normative.

Proposition n°8 : Conserver le statut d'EPIC pour Grand Paris Aménagement. Distinguer au sein de l'EPIC les activités non concurrentielles et les activités concurrentielles, par la mise en place d'une comptabilité analytique séparée ou, dans le souci d'une sécurité juridique renforcée, par la création d'une société filiale à 100 % de l'EPIC.

Proposition n°9 : Doter l'EPIC Grand Paris Aménagement d'une gouvernance modernisée, à conseil d'administration ou conseil de surveillance et directoire. Composer l'instance délibérante paritairement entre représentants de l'Etat et des collectivités, mais veiller à la prééminence décisionnelle de l'Etat, seul porteur des risques opérationnels et financiers, et au nombre resserré des administrateurs, gage de bonne gouvernance. Nommer un Commissaire du gouvernement auprès de l'instance délibérante, notamment chargé de réguler les positions de l'Etat.

Proposition n°10 : Doter Grand Paris Aménagement d'un comité stratégique ou de développement indépendant, composé d'élus et présidé par un élu, avec des missions statutaires dont certaines obligatoires. Associer au comité un collège scientifique (APUR, IAU, AIGP) et un collège économique (entreprises et personnalités).

Proposition n°11 : Organiser les échelons territoriaux de Grand Paris Aménagement avec la souplesse que demande chaque situation locale : du comité de territoire au GIP Etat-Collectivités pour l'ingénierie du développement territorial, du comité de pilotage et de suivi à d'éventuelles entreprises communes de territoire (SPLA d'Intérêt National) ou de projets (SEMOP Etat/Collectivités) pour la conception et la réalisation d'opérations d'aménagement. Soumettre la décision de création de chaque entreprise commune éventuelle à l'autorisation spécifique de l'Etat, au vu notamment d'un plan d'affaires prévisionnel rentable et de l'impact de cette création sur l'effet de levier attendu de la taille critique de Grand Paris Aménagement.

Proposition n°12 : Encourager Grand Paris Aménagement à nouer des coopérations opérationnelles utiles avec les autres opérateurs de l'Etat parties prenantes à l'acte d'aménager (EPFIF, SGP, ANRU) : protocoles d'accord voire sociétés en participation et foncières publiques.

Proposition n°13 : *Exiger de Grand Paris Aménagement la mise en œuvre d'un modèle économique de l'aménagement opérationnel (hors opérations financées par l'ANRU) équilibré à terminaison sans subventions publiques. Conditionner l'engagement des opérations d'aménagement à l'engagement préalable des puissances publiques sur le financement des infrastructures primaires. Favoriser la densité urbaine afin d'optimiser la prise en charge par le bilan des opérations d'aménagement du financement des équipements publics de proximité (écoles, crèches, gymnases...).*

Proposition n°14 : *Placer la maîtrise des risques au cœur des décisions et de l'action de Grand Paris Aménagement. Apprécier et contenir le besoin en fonds de roulement des opérations. Privilégier les alternatives à l'emprunt pour satisfaire les inévitables besoins de préfinancement. Justifier précisément et prioriser temporellement les demandes d'endettement. Améliorer les modalités d'engagement des opérations et le pilotage des risques. Créer un comité d'engagement issu de l'instance délibérative de l'EPIC (conseil d'administration ou de surveillance). Tendre l'organisation interne vers la culture économique et les stratégies de performance.*

Proposition n°15 : *Fusionner l'AFTRP et les EPA ORSA et Plaine de France au sein de Grand Paris Aménagement pour renforcer et garantir l'action publique et donner à Grand Paris Aménagement la taille critique et l'assise nécessaire à une action démultipliée.*

Proposition n°16 : *Etudier des pistes de mutualisation des fonctions supports entre Grand Paris Aménagement et d'autres EPA, par voie conventionnelle ou via un GIE. Examiner le moment venu des trajectoires ultérieures d'évolution d'autres EPA, en fonction des situations locales.*

Proposition n°17 : *Rapprocher dans le nouvel établissement les accords d'entreprises, les grilles de classification des emplois et des salaires, les politiques de rémunération et les avantages sociaux, dans une démarche conciliant dialogue social et performance de la structure. Rationaliser les implantations locales en privilégiant les logiques de projets.*

Proposition n°18 : *Examiner l'hypothèse d'une déconcentration à la DRIEA du pilotage et de la rémunération du mandat de gestion du foncier de l'Etat, dans un souci de simplification et de sécurisation.*

Proposition n°19 : *Préciser la prospective financière consolidée des trois établissements fusionnés en fonction des opérations en cours et des nouvelles opérations en initiative propre confiées par le Gouvernement à Grand Paris Aménagement, notamment au titre du Plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement en Ile-de-France.*

Proposition n°20 : *Déployer une stratégie de développement de Grand Paris Aménagement privilégiant la prise d'initiative d'opérations d'aménagement à la demande de l'Etat (sous OIN ou hors OIN). Déterminer les modes de rémunération de chaque activité du nouvel établissement en fonction de leur nature : subventions par les puissances publiques de l'activité d'ingénierie du développement territorial, rémunération par l'Etat des prestations réalisées en mandat pour son compte (ingénierie foncière, pilotage et coordination d'OIN), préservation de la marge des opérations d'aménagement garantissant la couverture des frais de structure de l'établissement.*

Améliorer la formation du résultat par l'unification des méthodes comptables et la maîtrise des coûts de gestion et de fonctionnement.

Proposition n°21 : *Réaliser la fusion des trois établissements en préservant l'emploi, en professionnalisant la structure, en favorisant les mutualisations et en accompagnant les évolutions professionnelles, dans l'objectif d'absorber un carnet de commandes supplémentaire à la demande de l'Etat dans le respect du plafond d'emplois actuel des trois établissements additionnés. **Faire de la fusion un plan de compétitivité.***

Proposition n°22 : *Permettre à Grand Paris Aménagement de **préservé un niveau de marge brute**, y compris dans les opérations d'aménagement dont l'initiative sera prise à la demande de l'Etat, assurant la viabilité et la pérennité de l'établissement public.*

Proposition n°23 : *Réexaminer la programmation, les bilans, les financements et/ou la temporalité de **quatre opérations d'aménagement** issues des deux EPA fusionnés dont le risque total cumulé représente un montant de l'ordre de 280 M€.*

Proposition n°24 : *Décider rapidement la fusion pour engager les consultations institutionnelles et sociales aux délais encadrés, nécessaires à la prise d'un décret en Conseil d'Etat. Déterminer pour l'entrée en vigueur de la fusion une date d'effet rapprochée, et au plus tard au 1^{er} janvier 2017.*

Proposition n°25 : *Organiser la coopération des trois établissements à fusionner pendant la période transitoire, par exemple par voie conventionnelle, de sorte que les décisions concernant les trois établissements soient prises en commun, sous le contrôle de l'Etat.*

6.2 Lettre de mission



*Le ministre des Finances,
et des Comptes publics*

*La ministre du Logement,
de l'Égalité des territoires et de la Ruralité*

Paris, le **23 JAN. 2015**

Monsieur le Président-directeur général,

Lors du Comité interministériel sur le Grand Paris qui s'est réuni le 13 octobre dernier, le Gouvernement a décidé d'un Plan de mobilisation pour le logement en Ile-de-France destiné à concourir à l'objectif de construction de 70 000 logements par an inscrit dans le SDRIF afin de répondre à la crise du logement, de relancer l'activité économique et de contribuer à un développement urbain innovant et durable de la région francilienne.

Celui-ci consiste d'abord à donner un cadre d'intervention global et cohérent qui se traduira principalement par la création d'une nouvelle génération d'opération d'intérêt national « multi-sites » dédiée à l'aménagement d'une vingtaine de sites stratégiques à fort potentiel de construction dont les cinq premiers ont été annoncés par le Premier ministre lors du Comité interministériel du 13 octobre dernier. La définition de ces sites se fera, d'ici début 2015, en lien étroit avec le Conseil Régional d'Ile-de-France et en concertation avec les élus territorialement concernés sous l'égide d'un comité de pilotage en cours de constitution.

Le Gouvernement a fait le choix de recourir à une opération d'intérêt national parce qu'il s'agit d'un outil partenarial éprouvé, qui scelle la volonté de l'État et des collectivités locales de mettre en commun leurs capacités d'action, dans la durée, au service de projets d'aménagement et de développement territorial partagés.

Il est utile de rappeler qu'une opération d'intérêt national apporte une garantie de cohérence entre les différents acteurs publics intervenant dans l'aménagement du site, dans le respect des prérogatives de chacun. Dans cet objectif, d'autres outils pourront compléter utilement l'opération d'intérêt national, à l'instar de la procédure intégrée pour le logement qui permet de réduire les délais.

Cette OIN s'appuiera sur les outils d'aménagement existants mais elle nécessite un opérateur qui coordonne et pilote son action, en lien étroit avec les différents aménageurs existants, les élus locaux concernés, et les représentants de l'Etat territorial. Le Gouvernement a décidé de confier cette mission à l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP), opérateur historique de l'Etat en Ile-de-France, qui sera transformé en Grand Paris Aménagement (GPA).

Monsieur Thierry LAJOIE
Président de l'AFTRP
Tour Gamma
195 Rue de Bercy
75582 PARIS CEDEX 12

Grand Paris Aménagement devra développer les moyens nécessaires au pilotage ou à la conduite de ces grandes opérations d'aménagement, tout en conservant pour chaque projet la proximité indispensable avec les acteurs du terrain, en particulier les collectivités locales, nécessaires à la conduite d'un projet partagé.

L'articulation de ce nouvel opérateur avec les Etablissements publics d'aménagement existants constituera donc un facteur majeur de la réussite de ce projet.

C'est dans ce cadre que nous avons souhaité vous confier une mission qui visera d'une part à éclairer le Gouvernement sur les conditions précises de mise en œuvre et de réussite de l'OIN multi-sites et d'autre part à préfigurer ce nouvel opérateur.

S'agissant de l'OIN multi-sites, vous proposerez des montages adaptés à la diversité des situations urbaines et vous mettrez en évidence les modalités financières nécessaires à l'équilibre des opérations et à l'émergence d'un nouveau modèle économique pour les opérations d'aménagement dans un contexte de raréfaction des moyens de l'Etat et des collectivités.

Vous veillerez à ce que Grand Paris Aménagement diversifie ses modes d'intervention et développe des collaborations opérationnelles avec les aménageurs existants – SEM, SPL ou EPA.

S'agissant de la création de Grand Paris Aménagement, vous vous attacherez à définir les conditions de la bonne articulation de son action avec celle des opérateurs existants, en particulier les Etablissements publics d'aménagement, dans un souci d'optimisation et de plus grande efficacité. Vous préciserez les modalités de rapprochement, au sein de Grand Paris Aménagement, de l'AFTRP avec les établissements EPA Plaine de France et EPA ORSA afin d'accélérer les projets d'aménagement complexes portés par ces derniers, en associant étroitement leurs élus et directeurs généraux. Dans ce but, vous proposerez différents scénarios permettant d'assurer une mutualisation de moyens, notamment financiers, tout en garantissant l'association étroite des élus locaux à la définition et à la mise en œuvre des projets et en veillant à la situation des personnels.

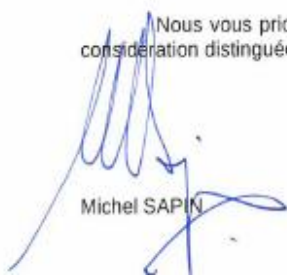
Vous ferez par ailleurs des propositions d'évolution du statut et/ou de la forme juridique de Grand Paris Aménagement pour tenir compte de la réforme territoriale en Ile-de-France et de la création, à compter du 1er janvier 2016, de la Métropole du Grand Paris et des grandes intercommunalités dans le périmètre de l'aire urbaine.

Vous serez appuyé pour cette mission par l'Inspection Générale des Finances et par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable.

Vous conduirez votre mission en liaison étroite avec le Préfet de la Région d'Ile-de-France, Préfet de Paris, et les services territoriaux de l'Etat placés sous son autorité. Vous y associerez la Région Ile-de-France et la mission de préfiguration de la Métropole de Paris.

Nous souhaitons que vous nous remettiez un rapport d'étape d'ici fin janvier 2015 afin de valider les premières orientations qui y seront formulées. Vous nous remettrez vos conclusions définitives au plus tard le 31 mars 2015.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président-directeur général, l'expression de notre considération distinguée.



Michel SAPIN



Sylvia PINEL

6.3 Auditions réalisées dans le cadre de la mission

Prénom	Nom	Fonction
Etienne	ACHILLE	Directeur général adjoint des services, chargé de l'unité Société, conseil régional d'Ile-de-France
Dominique	ADENOT	Député du Val-de-Marne, maire de Champigny-sur-Marne
Hicham	AFFANE	Conseiller régional d'Ile-de-France, Président de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France
Dominique	ALBA	Directrice générale de l'Atelier Parisien d'Urbanisme
Henry	ALEXANDRE	Contrôleur Général Economique et Financier, Ministère des Finances et des Comptes publics
Sylvie	ALTMAN	Maire de Villeneuve-Saint-Georges
Pierre-Yves	APPERT	Chef du service de l'aménagement, Direction Régionale et Interdépartementale de l'Equipement et de l'Aménagement
Thierry	ASSELIN	Directeur opérationnel Grand Ile-de-France à l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine
Gérald	AZANCOT	Président de FIMINCO
Catherine	BARBE	Directrice des partenariats stratégiques, Société du Grand Paris
Marie-Antoinette	BASCIANI-FUNESTRE	Déléguée de l'Etat à l'Observatoire Régional du Foncier
Philippe	BAUCHOT	Délégué à l'action foncière et immobilière, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie
Jacques	BAUDRIER	Directeur de l'aménagement du conseil départemental du Val-de-Marne, Conseiller de Paris
Arnaud	BAZIN	Président du conseil départemental du Val d'Oise
Stéphane	BEAUDET	Maire de Courcouronnes, Conseiller régional d'Ile-de-France, Président de l'Association des Maires de l'Ile-de-France
Pascal	BEAUDET	Maire d'Aubervilliers
Julien	BECCHERLE	Chargé de mission auprès du Préfet de Paris, préfet de la région Ile-de-France
Patrice	BECU	Directeur à la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris
Didier	BELLIER GANIERE	Directeur général de l'EPAMSA
Alain	BENHAKOUN	Directeur Administratif et Financier de l'EPA Plaine de France
Jean-Didier	BERGER	Maire de Clamart
François	BERTIERE	Président directeur général de Bouygues Immobilier
François	BERTRAND	Sous-directeur de l'aménagement durable, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité
Hugues	BESANCENOT	Secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis
Hugo	BEVORT	Conseiller technique aménagement du territoire au cabinet du Premier ministre
Gérard	BIENFAIT	Président de Vinci Construction France
Yannick	BLANC	Préfet du Val d'Oise
Sophie	BOISSARD	Directrice générale de SNCF Immobilier
Gilles	BOUVELOT	Directeur général de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France
Philippe	BOUYSSOU	Maire d'Ivry-sur-Seine
Patrick	BRAOUEZEC	Président de la communauté d'agglomération Plaine Commune
Jean-Marie	BRETILLON	Maire de Charenton
Olivier	BUCAILLE	Directeur général adjoint Développement, Cogedim Résidence
Isabelle	BUREL	Sous-préfète chargée de mission auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis
Eric	CAMBON de LAVALETTE	Directeur départemental des Territoires du Val d'Oise, Ministère du Logement de l'Egalité des territoires et de la Ruralité
Claude	CAPILLON	Maire de Rosny-sous-Bois
Jean-François	CARENCO	Préfet de la région d'Ile de France, préfet de Paris
Gilles	CARREZ	Député du Val-de-Marne, maire du Perreux-sur-Marne, Président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale

Prénom	Nom	Fonction
Luc	CARVOUNAS	Sénateur du Val-de-Marne, maire d'Alfortville
Laurent	CATHALA	Ancien ministre, Député du Val-de-Marne, maire de Créteil
Rachel	CHANE SEE CHU	Adjointe à la Sous-direction de l'aménagement durable, DHUP, Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité
Denis	CHARISSOUX	Sous-directeur à la Direction du budget, Ministère des finances et des comptes publics
Francis	CHOUAT	Maire d'Evry, Président de la communauté d'agglomération Evry Centre Essonne
Bruno	CINOTTI	Directeur départemental des territoires des Yvelines, Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité
Jacques	CLAUDE	Contrôleur Général Economique et Financier, Ministère des Finances et des Comptes publics
Sylvain	COGNET	Secrétaire général de Paris Métropole
Erard	CORBIN de MANGOUX	Préfet des Yvelines
Emmanuelle	COSSE	Vice-présidente du conseil régional d'Ile-de-France, chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière
Stéphanie	DAUMIN	Maire de Chevilly-Larue
Arnaud	DE BOURROUSSE	Maire de Carrières-sur-Seine
Emmanuel	DE LA MASSELIERE	Directeur de la Stratégie et du Développement, EPA Plaine de France
Grégoire	DE LASTEYRIE	Maire de Palaiseau
Nicolas	DELAUNAY	Conseiller Égalité des territoires, ruralité et Grand Paris au cabinet de la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité.
Jean-Martin	DELORME	Directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France, Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité
Bruno	DEPRESLE	Directeur général de l'EPA Sénart
Patrick	DEVEDJIAN	Ancien ministre, Député des Hauts-de-Seine, Président du conseil départemental des Hauts-de-Seine, Président de Paris Métropole
Thierry	DOLL	Maire adjoint de Carrière-sur-Seine
Jean-Pierre	DUPORT	Préfet honoraire
François	DUROVRAY	Président du conseil départemental de l'Essonne
Luc	ECHTLER	Directeur général du conseil départemental du Val-de-Marne
Christian	FAVIER	Sénateur du Val-de-Marne, Président du conseil départemental du Val-de-Marne, Maire adjoint de Champigny sur Marne
Nicolas	FERRAND	Directeur général de l'EPA Marne/EPA France
Dominique	FIGEAT	Président de l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France
Laurent	FISCUS	Préfet, secrétaire général de la préfecture de la région d'Ile-de-France, Président par interim du conseil d'administration de l'EPA Plaine de France
Manuel	FLAM	Membre du Directoire de la SNI, Directeur général en charge des filiales de logement social (ESH) et très social (ADOMA)
Jean	FRANKA	Agent comptable de l'EPA Plaine de France
Denis	GABRIEL	Conseiller régional, Maire adjoint de Rueil-Malmaison
Philippe	GALLI	Préfet de la Seine-Saint-Denis
Laurent	GARNIER	Vice-président du conseil départemental du Val-de-Marne, Président du conseil d'administration de l'EPA-ORSA
Laurent	GRANDGUILLAUME	Député de Côte-d'Or, co-président du Conseil de simplification pour les entreprises
Florian	GUYOT	Conseiller micro-économie et politiques publiques au cabinet du ministre des Finances et des Comptes publics
Franck	HELARY	Directeur général Logement Ile-de-France de Bouygues Immobilier
Bertrand	HELLIO	Directeur général des services de Vitry-sur-Seine
Christian	HERVY	Conseiller départemental délégué du Val-de-Marne, Conseiller municipal de Chevilly-Larue
Jean-Paul	HUCHON	Président du conseil régional d'Ile-de-France

Prénom	Nom	Fonction
Patrick	IMBERT	Vice-président du conseil départemental de l'Essonne, Président de la communauté de communes du Val d'Essonne, Président de Essonne Aménagement
Christine	JANODET	Maire d'Orly
Patrick	JARRY	Maire de Nanterre, Président de l'EPADESA, Vice-Président de la Fédération des EPL d'Ile-de-France
Philippe	JOSSE	Directeur Général Logement France, Cogedim
Yann	JOUNOT	Préfet des Hauts-de-Seine
Guy	KAUFFMANN	Directeur général des services, conseil départemental du Val d'Oise
Serge	KEHYAYAN	Maire adjoint de Clamart
Jean-Claude	KENNEDY	Maire de Vitry-sur-Seine
Yves	LACOURT	Chargé de mission grands projets à la DDT 91, Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité
Jean-François	LACROUX	Directeur de l'aménagement et de la construction, SEQUANO
Yves	LAFFOUCRIERE	Directeur général Immobilière 3F
Laurent	LAFON	Maire de Vincennes, Conseiller régional d'Ile-de-France, Président de l'Association des collectivités territoriales de l'Est parisien
Thierry	LAGET	Directeur adjoint du cabinet de la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité
Frédérique	LAHAYE	Conseillère logement au cabinet du Premier ministre
François	LAMY	Ancien ministre, Député de l'Essonne
Laurent	GIROMETTI	Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au cabinet de la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité.
Stéphane	LAYANI	Président directeur général de la SEMMARIS
Gilles	LEBLANC	Directeur régional et interdépartemental de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France
Francis	LEFEVRE	Secrétaire général de la SEMMARIS
Véronique	LEHIDEUX	Directrice adjointe développement durable, Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement
Thierry	LELEU	Préfet du Val-de-Marne
Olivier	LEONHARDT	Maire de Sainte-Geneviève-des-Bois, Président de la communauté d'agglomération du Val d'Orge
Isabelle	LEPERCQ	Directrice générale des services de Villeneuve-Saint-Georges
Michel	LEPRÊTRE	Maire adjoint de Vitry-sur-Seine, Président de la communauté d'agglomération Seine Amont
Marie-Noëlle	LIENEMANN	Ancienne ministre, Sénatrice de Paris
Yves	LION	Urbaniste, Ateliers Lion Associés
François	LUCAS	Préfet, directeur de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris
Ronan	MAHIEU	Chef du département des comptes nationaux, INSEE, Ministère des Finances et des Comptes publics
Valérie	MANCRET-TAYLOR	Directrice générale de l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement d'Ile-de-France
Hervé	MARSEILLE	Sénateur des Hauts-de-Seine, Maire de Meudon, Vice-président de la société d'économie mixte de l'Arc de Seine (SEMADS), Président de la Fédération des EPL d'Ile de France
Jean-Christophe	MARTIN	Chef de mission de contrôle général économique et financier, Ministère des Finances et des Comptes publics
Jean-Luc	MARX	Préfet de Seine-et-Marne
Olivier	MEILLAND	Chef du bureau de la ville, du logement et des territoires à la direction du Budget, Ministère des Finances et des Comptes publics
Jean-Louis	MISSIKA	Premier maire adjoint de Paris, chargé de l'urbanisme, de l'architecture, du Grand Paris et du Développement économique
Frédérique	MONJANEL	Directrice du Développement Immobilier de Vinci Construction France, ADIM
Denis	MORIN	Directeur du budget, Ministère des Finances et des Comptes publics

Prénom	Nom	Fonction
Nathalie	MORIN	Cheffe du service de France Domaine, Ministère des Finances et des Comptes publics
Daniel	MORLON	Directeur territorial de l'UT 94, Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité
Georges	MOTHRON	Maire d'Argenteuil
Nicolas	NAVILLE	Chef de bureau des grandes opérations d'urbanisme, DHUP, Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité
Jean-Marc	NICOLLE	Conseiller régional d'Ile-de-France, Délégué spécial au Grand Paris, Maire adjoint du Kremlin-Bicêtre
Jean-Pierre	NOURISSON	Directeur général de la Sadev 94
Patrick	OLLIER	Ancien ministre, Député des Hauts-de-Seine, Maire de Rueil-Malmaison
Martin	OMHOVERE	Délégué de la Région à l'Observatoire Régional du Foncier
Aurélie	PAQUOT	Chargée de mission Ingénierie métropolitaine, Unité Aménagement Durable, conseil régional d'Ile-de-France
Hugues	PARANT	Directeur général de l'EPADESA
Jean-François	PARIGI	Vice-président du conseil départemental de Seine-et-Marne, Maire adjoint de Meaux
Guillaume	PASQUIER	Directeur général de l'Etablissement Public du Plateau de Saclay
François	PAYELLE	Président de la Fédération des Promoteurs Immobiliers
Valérie	PECRESSE	Ancienne ministre, Députée des Yvelines, Conseillère régionale Ile-de-France
Catherine	PERENET	Membre du Directoire de la Société du Grand Paris
Anne	PETILLOT	Directeur de la Stratégie et du Développement, Etablissement Public d'Aménagement Orly Rungis - Seine Amont
Anne	PEYRICOT	Responsable des relations institutionnelles à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
David	PHILOT	Secrétaire général de la Préfecture de l'Essonne
Xavier	PIECHACZYK	Conseiller Energie, environnement, transports et logement au cabinet du Président de la République
Emilie	PIETTE	Directrice du cabinet de la ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité
Thierry	PILLET	Contrôleur Général Economique et Financier, Ministère des Finances et des Comptes publics
Jean-Luc	POIDEVIN	Directeur général délégué Ensemblier Urbain et Président directeur général de Ville & Projets, Nexity
Guillaume	POITRINAL	Président directeur général de Woodeum, Ancien co-président du Conseil de simplification pour les entreprises
Pierre	PONROY	Contrôleur Général Economique et Financier, Ministère des Finances et des Comptes publics
Delphine	PRADY	Conseillère adjointe énergie, environnement, transports et logement au cabinet du Président de la République
François	PUPPONI	Député du Val d'Oise, Maire de Sarcelles, Président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
Brice	RABASTE	Maire de Chelles, conseiller départemental de Seine-et-Marne
Stéphane	RAFFALI	Maire de Ris-Orangis, Conseiller départemental de l'Essonne
Yves	RAUCH	Directeur départemental des Territoires de l'Essonne, Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité
Robin	REDA	Maire de Juvisy, Président de la communauté d'agglomération Les Portes de l'Essonne
Patrick	RENAUD	Président de la communauté d'agglomération Roissy Porte de France
Thierry	REPENTIN	Ancien ministre, Président de la Commission nationale d'aménagement, de l'urbanisme et du foncier, Délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat
Alain	RICHARD	Ancien ministre, Sénateur du Val d'Oise, Maire de Saint-Ouen-l'Aumône
Damien	ROBERT	Directeur général de l'EPA Plaine de France
Christian	ROCK	Secrétaire général de la préfecture du Val-de-Marne

Prénom	Nom	Fonction
Eric	ROLLOY	Directeur Général Délégué Promogim
Alexandra	ROSSI	Sous-directrice de la Planification, de l'Aménagement et des Stratégies Métropolitaines, Unité Aménagement Durable, conseil régional d'Ile-de-France
Pascal	SALVOLDELLI	Vice-président du conseil départemental du Val-de-Marne en charge de l'aménagement, Président de la Sadev 94
André	SANTINI	Ancien ministre, Député des Hauts-de-Seine, Maire d'Issy-les-Moulineaux
Yves	SCHENFEIGEL	Directeur départemental des territoires de Seine-et-Marne, Ministère du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité
Bernard	SCHMELTZ	Préfet de l'Essonne
Fernando	SISTAC	Directeur général adjoint Vinci Construction France
Bernard	TAILLY	Maire de Frépillon, Président du Syndicat de la Plaine de Pierrelaye
Alain	TARAVELLA	Président Altarea Cogedim, mandataire social SEMMARIS
Laurent	THERY	Préfet délégué responsable du projet métropolitain Marseille-Provence
Jean-Michel	THORNARY	Directeur général des services de la région Ile-de-France
Jacques	TOUCHEFEU	Directeur général de l'EPA-ORSA
Stéphane	TROUSSEL	Président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis, conseiller municipal de La Courneuve
Didier	VAILLANT	Président de la communauté d'agglomération Val de France
Isabelle	VALLENTIN	Directrice générale de la Sequano Aménagement
Pierre	VELTZ	Président de l'Etablissement Public du Plateau de Saclay
Aurélié	VIEILLEFOSSE	Directrice adjointe, déléguée à la stratégie, à l'animation des réseaux et à la coordination des planifications, Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie
Nathalie	WATINE	Directrice générale Logement France de Bouygues Immobilier
André	YCHE	Président du directoire de la SNI
Philippe	YVIN	Président du directoire de la Société du Grand Paris
Angelo	ZAGALOLO	Directeur du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain, conseil régional d'Ile-de-France
Valérie	ZEMMOUR	Agent comptable de l'AFTRP et de l'EPA-ORSA

Les représentants du personnel des établissements rencontrés ne figurent pas nominativement dans ce tableau.

6.4 Sigles et abréviations

ADP	Aéroports de Paris
AEV	Agence des Espaces Verts d'Ile-de-France
AFTRP	Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne
AIGP	Ateliers Internationaux du Grand Paris
ALUR	Accès au logement et un urbanisme rénové (Loi)
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AP-HP	Assistance Publique - Hôpitaux de Paris
APUR	Agence parisienne d'urbanisme
ARS	Agence Régionale de Santé
BEI	Banque européenne d'investissement
BFR	Besoin en fonds de roulement
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CCA	Charge constatée d'avance
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDT	Contrat de développement territorial
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEfi	Contrôle Général Economique et Financier
CIASSP	Commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public
CIN	Contrat d'Intérêt National
CINaI	Contrat d'Intérêt National pour l'aménagement et le logement
CNAUF	Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier
CL	Collectivité locale
CPER	Contrat de plan Etat-région
CRACL	Compte rendu d'activité aux collectivités locales
DALO	Droit au logement opposable
DAT	Décision d'attribution
DC2i	Dispositif coordonné d'intervention immobilière
DDT	Direction départementale des Territoires
DGALN	Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DNID	Direction nationale d'interventions domaniales
DRIEA	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement
DRIEE	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie
DRIHL	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement
DSUCS	Dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale
DUP	Déclaration d'utilité publique
EDF	Électricité de France
EP	Etablissement Public
EPA	Etablissement Public d'Aménagement
EPAD	Etablissement Public d'Aménagement de la Défense
EPADESA	Etablissement Public d'Aménagement La Défense Seine-Arche
EPAMARNE	Etablissement Public d'Aménagement de Marne-la-Vallée
EPAMSA	Etablissement Public d'Aménagement du Mantois Seine-Aval
EPAPS	Etablissement Public d'aménagement de Paris Saclay
EPASA	Etablissement Public d'Aménagement de Seine-Arche
EPA SÉNART	Etablissement Public d'Aménagement Sénart
EPASQY	Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Quentin-En-Yvelines
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPIC	Etablissements public à caractère industriel et commercial
EPEVRY	Etablissement public de la ville nouvelle d'Evry
EPF	Etablissement Public Foncier
EPFIF	Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France

EPIC	Etablissement Public à caractère industriel et commercial
EPL	Entreprise publique locale
EPPS	Etablissement Public du Plateau de Saclay
EPT	Etablissement Public Territorial
ETP	Equivalent temps plein
FARIF	Fond d'Aménagement de la Région Ile-de-France
FNAFU	Fond National d'Aménagement Foncier Urbain
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France
GA	Gare Ardoines
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GOAL	Grandes Opérations d'Aménagement et de Logement
IAU	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France
IGF	Inspection générale des finances
ISO	International Organization for Standardization (Organisation internationale de normalisation)
MACVAL	Musée d'art moderne du Val de Marne
MAPTAM	Modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles (Loi)
MIN	Marché d'intérêt national
MOP	Maîtrise d'ouvrage publique et rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi)
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Loi)
NPRU	Nouveau Programme de Renouvellement Urbain
OIN	Opération d'intérêt national
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OPAH RU	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain
ORCOD-IN	Opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national
ORF	Observatoire régional du foncier en Île-de-France
ORI	Opération de restauration immobilière
ORSA	Orly Rungis Seine-Amont
OSE	Orientations Stratégiques de l'Etat
PACT-ARIM	Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat - Associations de Restauration Immobilière
PAZ	Plan d'Aménagement de Zones
PCA	Produit constaté d'avance
PEE	Plan d'épargne entreprise
PEP	Programme des Equipements Publics
PERCO	Plan d'épargne pour la retraite collectif
PFA	Prévisions à fin d'affaires
PIEE	Procédure intégrée pour l'immobilier économique
PIL	Procédure Intégrée pour le Logement
PIM	Projet d'intérêt majeur
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PPA	Plan pluriannuel d'aménagement
PRIF	Préfecture de la région Ile-de-France
PRU	Projet de Rénovation Urbaine
PSA	Peugeot Société Anonyme
PSO	Projet Stratégique et Opérationnel
PSV	Promesse de vente
RAR	Restant à réaliser
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RCB	Redevance pour création de bureaux
RER	Réseau Express Régional
RFF	Réseau Ferré de France
RH	Ressources humaines
RHI	Résorption de l'Habitat Indigne
SA	Société anonyme
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDP	Surface de plancher

SDRIF	Schéma directeur de la région d'Ile-de-France
SEM	Société d'économie mixte
SEMABA	Société d'économie mixte « agir pour Bagneux »
SEMMARIS	Société d'Économie Mixte d'aménagement et de gestion du Marché d'intérêt national de Rungis
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique
SEP	Société en participation
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales de la Préfecture de la Région Ile de France
SGP	Société du Grand Paris
SIG	Système d'information géographique
SGV	Seine Gare Vitry
SOREQA	Société de requalification des quartiers anciens
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SPL	Société Publique Locale
SPLA	Société Publique Locale d'Aménagement
SPLA-IN	Société Publique Locale d'Aménagement d'intérêt national
SRCI	Schéma régional de coopération intercommunale
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRU	Solidarité et renouvellement urbains (loi)
STIF	Syndicat des transports d'Ile-de-France
TCA	Traité de Concession d'Aménagement
TCSP	Transport collectif en site propre
TRI	Taux de rentabilité interne
TSE	Taxe spéciale d'équipement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UT	Unité territoriale
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager
ZUP	Zones d'urbanisation prioritaire