

RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT SUR LE TERRITOIRE DU GRAND PARIS

Mars 2024

SOMMAIRE

| | | |
|----------|---|-----------|
| | PROCEDURES ET METHODES | 4 |
| | SYNTHÈSE | 6 |
| | OBSERVATIONS | 9 |
| 1 | LA MGP SE SAISIT TRES MODESTEMENT DE SA COMPETENCE AMENAGEMENT | 12 |
| 1.1 | Réinventer la zone dense de la « Région Capitale » | 12 |
| 1.1.1 | Un territoire au rayonnement mondial mais de plus en plus inégalitaire | 12 |
| 1.1.2 | Un territoire face au défi de l'intensification de la densification de la population | 14 |
| 1.1.3 | Mille projets d'aménagement pour rééquilibrer le territoire à horizon de 2030 | 20 |
| 1.2 | Les choix timides de la MGP | 23 |
| 1.2.1 | Six opérations seulement déclarées d'intérêt métropolitain | 24 |
| 1.2.2 | Un dispositif de soutien financier à reconsidérer | 26 |
| 1.2.3 | Des interventions y compris hors de son territoire | 28 |
| 1.2.4 | Des projets très structurants pour le territoire, maintenus hors de l'intérêt métropolitain | 29 |
| 2 | L'AMBITION DE REEQUILIBRAGE DU TERRITOIRE METROPOLITAIN S'EN TROUVE MENACEE | 33 |
| 2.1 | Un transfert de compétence difficile à mettre en œuvre | 33 |
| 2.2 | La compétence aménagement échoit essentiellement aux EPT | 33 |
| 2.2.1 | Paris conserve la compétence aménagement | 35 |
| 2.2.2 | Les EPT Plaine Commune et GPSO, héritiers des communautés d'agglomération | 36 |
| 2.2.3 | Une reprise formelle de la compétence aménagement pour les EPT Paris Ouest La Défense et Grand Orly Seine Bièvre | 37 |
| 2.3 | Des départements qui continuent d'intervenir | 39 |
| 2.4 | Des communes qui contournent la réglementation | 41 |
| 2.4.1 | La commune du Plessis Robinson ne fait, selon elle, que des opérations de construction | 42 |
| 2.4.2 | Nanterre et Issy les Moulineaux transforment leurs SPL d'aménagement en SPL multi-activités | 44 |
| 2.5 | Les résultats décevants d'une mise en œuvre a minima de la métropolisation | 45 |
| 2.5.1 | Une compétence intercommunale qui reste ambiguë | 45 |
| 2.5.2 | L'échec annoncé du rééquilibrage est-ouest et de la réduction des inégalités | 47 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3 | DES RISQUES POUR LES DENIERS PUBLICS QU'IL CONVIENT AUJOURD'HUI DE CIRCONSCRIRE | 50 |
| 3.1 | Des risques avérés pour les finances publiques locales | 50 |
| 3.1.1 | Des risques financiers qui persistent pour des collectivités concédantes qui ne devraient plus l'être | 50 |
| 3.1.2 | Quand les opérations d'aménagement pour le compte de la collectivité sont fragilisées économiquement | 51 |
| 3.1.3 | Des risques financiers majorés pour les actionnaires de SEM | 53 |
| 3.2 | Les enjeux majeurs imposent de mettre en place une organisation plus efficiente | 56 |
| 3.2.1 | Des outils d'aménagement à concentrer et à placer au niveau compétent | 56 |
| 3.2.2 | Une exceptionnelle contrainte foncière dont il convient de maîtriser les effets spéculatifs | 61 |
| | ANNEXES | 68 |

PROCÉDURES ET MÉTHODES

En application de l'article L. 243-11 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes Île de France peut publier dans un rapport thématique des observations relatives à la gestion de plusieurs collectivités territoriales, établissements publics ou organismes soumis à son contrôle.

S'agissant de la politique d'aménagement sur le territoire du Grand Paris, la chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé dans le cadre de ses programmations pour les exercices 2020 à 2022, au contrôle des comptes et de la gestion de 23 organismes concernés, répartis sur tous les départements de la petite couronne parisienne.

La chambre, pour chacun de ces organismes a arrêté des observations provisoires après délibéré d'une formation collégiale. Celles-ci ont été soumises aux ordonnateurs et responsables actuels et précédents, en fonction au cours de la période contrôlée. Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives pour chacun des organismes intéressés.

Puis, les destinataires des rapports d'observations définitives disposaient d'un délai d'un mois pour adresser le cas échéant une réponse écrite à la chambre. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses ont été présentées en annexe du texte de la chambre.

Les rapports d'observations définitives ont ensuite été publiés, après qu'ils ont donné lieu à un débat lors des assemblées délibérantes concernées.

ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES

- SEMAPA - La zone d'aménagement concerté (ZAC) Paris Rive Gauche (75)
- Société anonyme d'économie mixte d'aménagement Citallios (92-78)
- Société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la ville du Plessis-Robinson (SEMPRO) (92)
- Société d'économie mixte de Nanterre (SEMNA) (92)
- Société publique locale de Nanterre (SPLNA) (92)
- Société publique locale Plaine Commune développement (93)
- Société d'économie mixte Plaine Commune Développement (93)
- Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (SADEV) (94)
- Commune de Chelles (77) et société publique d'aménagement d'intérêt national Marne Chanteraine Chelles Aménagement (M2CA) Cahier n° 2 – Politique urbaine et d'aménagement

ÉTABLISSEMENTS FONCIERS

- Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF)
- Société publique locale Sud-Ouest 92
- Société par actions simplifiée (sas) Foncière Commune (93)
- Syndicat d'action foncière du département du Val-de-Marne (SAF 94)

COLLECTIVITÉS

- La métropole du Grand Paris
- Établissement public territorial Grand Paris Seine Ouest (92)
- Établissement public territorial Paris Ouest-La Défense (92)
- Établissement public territorial Plaine Commune (93)
- Établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre (94)
- La Ville de Paris et sa métropole (75)
- Commune de Courbevoie (92)
- Commune du Plessis-Robinson (92)
- Commune de Saint-Ouen-sur-Seine (93)
- Commune de Charenton-le-Pont (94)

La présente enquête portant sur la politique d'aménagement sur le territoire du Grand Paris, reprend des observations, le cas échéant mises à jour, relevées dans les 23 rapports définitifs en question, rendus publics en 2022 et en 2023.

En février 2023, la Cour des comptes a publié un rapport public thématique consacré à l'organisation territoriale de la métropole du grand Paris, disponible en suivant le lien ci-après : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lorganisation-territoriale-de-la-metropole-du-grand-paris>

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en formation restreinte a adopté le présent rapport thématique régional.

SYNTHÈSE

Près de 600 projets d'aménagement sont en cours et 400 supplémentaires sont d'ores et déjà programmés, sur le territoire du Grand Paris. Ces projets sont un des moyens qui doivent permettre de réduire les inégalités entre les territoires, objectif assigné par la loi à la Métropole du Grand Paris (MGP). Au travers de 23 contrôles menés principalement en 2021 et 2022, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a examiné la politique d'aménagement sur ce territoire stratégique. Ce rapport en restitue les principaux constats.

1 - LA MGP SE SAISIT MODESTEMENT DE SA COMPÉTENCE AMÉNAGEMENT

Comme elle le rappelle dans son dernier rapport d'activité, la MGP concentre le premier parc de bureaux, le premier pôle d'emplois et le premier pôle de recherche et développement d'Europe. Le rayonnement culturel et touristique exceptionnel du territoire métropolitain en fait également la première destination touristique mondiale. Il contribue à hauteur de 25 % au produit intérieur brut national avec 11 % de la population.

Mais le territoire le plus riche de France est aussi inégalitaire. On observe un déséquilibre Est-Ouest marqué, avec une spécialisation économique ou résidentielle de certains territoires, qui induit des disparités de ressources. Entre 2001 et 2016, la tendance est à l'accentuation des écarts.

Dans ce contexte, la métropole a été constituée afin « de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent¹ ». Dotée, avec les établissements publics territoriaux (EPT) qui la constituent, de la compétence aménagement en lieu et place des communes, elle devrait permettre de renforcer l'efficacité des programmes d'aménagement, définis à une échelle pertinente.

Le territoire métropolitain est caractérisé par une densité de population 20 fois plus importante que le reste de la région francilienne, et par un foncier disponible rare et cher. L'Insee y a évalué à plus de 250 %, l'augmentation des prix de l'immobilier entre 1993 et 2016, de manière déconnectée de l'évolution des revenus des ménages. Pourtant, pas moins de mille projets d'aménagement qui doivent aboutir d'ici 2030, sont autorisés à ce jour sur ce territoire, que ce soit autour des 68 gares du Grand Paris Express ou en perspective des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Cependant, aujourd'hui, la chambre constate que la MGP n'exerce que faiblement sa compétence en matière d'aménagement en ne déclarant que six opérations d'intérêt métropolitain, en laissant la main aux communes sur les projets les plus ambitieux et

¹ Cf. article L.5219-1 du CGCT.

en intervenant au moyen de subventions sur des sites qui ne sont manifestement pas d'intérêt métropolitain, ou d'appels à manifestation d'intérêt y compris hors de son territoire.

2 - L'AMBITION DE RÉÉQUILIBRAGE DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN S'EN TROUVE MENACÉE

La réforme territoriale imposait une recombinaison des acteurs de l'aménagement. La prise de compétence discrète de la MGP sur l'aménagement impose aux nouveaux EPT d'intervenir sur la quasi-totalité des opérations. Ils se limitent donc trop souvent à une reprise formelle de la compétence aménagement. Les départements, bien que dessaisis de la clause générale de compétence depuis 2016, se mêlent toujours d'aménagement. Et le retard pris pour l'adoption définitive des documents de planification stratégique en matière d'aménagement à l'échelle du territoire métropolitain, permet aux communes de garder un rôle essentiel et de conserver à leur main les entreprises publiques locales d'aménagement qu'elles ont créées, qu'il s'agisse de sociétés d'économie mixte (SEM) ou de sociétés publiques locales (SPL).

Or, afin de mettre en adéquation la gouvernance de ces sociétés avec les compétences des collectivités actionnaires, la loi a prévu un dispositif permettant de sécuriser les décisions prises par l'ensemble des acteurs et de limiter autant que faire se peut, les risques pour les finances publiques locales. Force est de constater que ces dispositions, qui concernent l'essentiel des 38 entreprises publiques locales ayant des missions d'aménagement sur le territoire, sont trop peu mises en œuvre.

En définitive, peu d'opérations sont réfléchies, décidées et réalisées en prenant en compte une stratégie globale, propice à un rééquilibrage du territoire, alors même que l'objectif principal du projet métropolitain était de palier au déséquilibre en termes d'attractivité économique entre l'ouest et l'est de la région parisienne.

3 - LES RISQUES ÉLEVÉS POUR LES DENIERS PUBLICS QUI DÉCOULENT DE CETTE ORGANISATION, DOIVENT ÊTRE CIRCONSCRITS

Cette organisation, qui ne répond pas aux prescriptions du législateur, présente des risques financiers importants pour des collectivités qui ne devraient plus être engagées dans les projets. Parce que les EPT sont compétents en lieu et place de leurs communes membres, les opérations d'aménagement sur leur territoire doivent leur être transférées ainsi que les moyens et les risques y afférents. Or, les transferts se font souvent dans le principe de la neutralité financière pour l'EPT et les budgets communaux restent sollicités en cas d'opérations déficitaires.

Les risques financiers sont encore plus élevés pour les collectivités actionnaires de SEM qui ont diversifié leurs activités en développant des opérations pour compte propre réalisées au profit de tiers non actionnaires, en multipliant les recours à des filiales. Lorsque ces sociétés se trouvent en situation économique difficile, les finances des collectivités sont directement exposées car elles peuvent perdre les avances consenties en comptes courants d'associés, être appelées en garantie des emprunts souscrits par la SEM ou être amenées à participer à une augmentation de capital pour combler les pertes financières de la société.

Les actionnaires de SPL ne sont pas exposés à de tels risques, ces sociétés ne pouvant véritablement créer de filiales. La souplesse de fonctionnement combinée au risque diminué, ont fait le succès des SPL. Preuve en est, depuis 2010, sur le territoire métropolitain, dans le seul domaine de l'aménagement, huit SPL ont été créées.

Si historiquement, les collectivités ont souhaité, chacune dans leur territoire, créer leur entreprise publique propre, la pertinence de ce modèle s'avère aujourd'hui incertaine. Dans un contexte caractérisé par l'accroissement de la taille des opérations et de leur complexification, une augmentation de la taille critique des opérateurs devient nécessaire. La mise en place des EPT depuis 2016 devait permettre d'accélérer le regroupement des opérateurs et d'aider les collectivités compétentes à prendre la place qui leur revient. Ce travail reste à faire.

De la même façon, étant donné les conditions de raréfaction des surfaces disponibles, d'augmentation des prix et des coûts de remise en état des sols, le financement du foncier est primordial. Des établissements publics ont pour mission d'assurer le portage foncier. Ils achètent des biens, qui sont ensuite cédés par eux plusieurs années plus tard, à prix coûtant, pour prévenir la hausse des prix et les surenchères qui contrarieraient un développement équilibré de l'offre de logements.

Sur chacun des départements de petite couronne, la chambre a contrôlé de tels organismes, qui peinent à trouver un positionnement et une plus-value aux côtés de l'établissement public foncier d'Île-de-France. Repenser l'organisation du portage foncier public à l'échelle et au service du territoire métropolitain s'avère donc nécessaire.

OBSERVATIONS

INTRODUCTION

Établie à Paris, sur l'ancienne zone industrielle et ferroviaire qui s'étend sur 130 hectares le long de la Seine, de la gare d'Austerlitz jusqu'à la commune d'Ivry-sur-Seine, l'exemple de **la zone d'aménagement Paris - Rive Gauche**², un des plus grands projets d'aménagement d'Europe, illustre bien toute la complexité qui s'impose sur le territoire du Grand Paris pour construire aujourd'hui la ville pour demain.

Cette zone a commencé à être urbanisée à la suite de la décision prise en 1988 d'y implanter un grand équipement public, la Bibliothèque nationale de France, inaugurée en 1995. La zone d'aménagement créée en 1991, devait

permettre de construire des bureaux en vue de donner naissance à un vaste quartier d'affaires formant le pendant, à l'est de l'agglomération, du quartier de La Défense.

La municipalité élue en 2001 a souhaité infléchir le projet en consacrant une plus grande place aux logements, notamment aux logements sociaux. Le programme a aussi été modifié pour créer un pôle universitaire, accroître les zones végétalisées et diversifier la nature des emplois en réduisant la surface de bureaux au profit de surfaces d'activités.

Photo n° 1 : Vue aérienne sur la zone d'aménagement Paris – Rive Gauche



Source : Apur

² La zone d'aménagement concerté (ZAC) Paris Rive Gauche (75), CRC Île-de-France, septembre 2022.

En 2022, le programme d'aménagement du dernier secteur de la ZAC a été modifié, avec l'annonce par la Ville de Paris de l'abandon de la construction de tours et d'immeubles de grande hauteur. Reconvertir des espaces déjà occupés, souvent désaffectés, et changer leur destination constituent des projets sur le temps long, exige des modifications successives qui impactent l'équilibre économique originel des opérations qui doivent tout à la fois prévoir, concilier et répartir les logements, tant privés que sociaux, les locaux d'activités et de commerces, les équipements publics nécessaires, scolaires, de santé,

culturels ou sportifs ainsi que les grandes infrastructures de réseaux, d'électricité, d'eau, d'assainissement, de télécommunications, ou de transports, tout en prenant en compte désormais la dimension environnementale de ces projets. Cela exige aussi de trouver des modes de financement.

L'urbanisation peut emprunter pour sa construction deux modalités principales : l'urbanisation spontanée en mode diffus³ et l'aménagement urbain organisé à partir d'un plan préétabli par une autorité locale, essentiellement au travers des zones d'aménagement concerté (ZAC).

Encadré n° 1 : L'aménagement : de quoi s'agit-il ?

L'urbanisme et la planification urbaine sont des compétences stratégiques pour un territoire, transférées aux communes depuis les lois de décentralisation. Alors que les maires ont disposé pendant plus de vingt ans d'une grande souplesse d'intervention pour aménager le territoire de leur commune, les lois MAPTAM⁴ et NOTRE⁵ ont modifié la gouvernance de la compétence d'aménagement en la confiant au niveau intercommunal.

L'aménagement opérationnel consiste en une action volontaire d'organisation et d'équipement de l'espace visant à mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser l'accueil d'activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme ou de réaliser des équipements collectifs. Il est régi par les règles définies par le livre III du code de l'urbanisme.

Une zone d'aménagement concerté (ZAC) est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité définit la vocation (logement, activités) de l'espace concerné et le programme global des constructions à y édifier. La ZAC est un montage juridique complexe, privilégié par les collectivités pour les opérations d'aménagement d'envergure et lorsque le projet urbain nécessite la construction d'équipements publics.

Pour mener une telle opération, la collectivité publique peut choisir de confier sa mise en œuvre à un aménageur au travers d'une concession d'aménagement.

³ Lorsque les constructions s'implantent sur initiative individuelle le long de voies de circulation existantes ou autour d'édifices structurants.

⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. ⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

A l'échelle du territoire du Grand Paris, le nombre considérable de projets d'aménagement suscités par son attractivité naturelle, les 353 opérations programmées autour des 68 gares du futur métro Grand Paris Express, ou les travaux de grande ampleur liés à l'organisation des Jeux Olympiques en 2024, ont conduit la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, au travers de 23 contrôles menés principalement en 2021 et 2022, à examiner les modalités d'organisation et de régulation de l'aménagement urbain. Ce rapport en restitue les principaux constats.

Créée afin « de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent », la métropole du Grand Paris (MGP⁶) s'est

insuffisamment saisie de la compétence aménagement pour atteindre cet objectif (1). Ceci a pour conséquence le maintien de l'implication des acteurs historiques, communes et départements, dans ces missions (2) en les exposant à des risques financiers inappropriés. Dans ce contexte, la chambre appelle à reconsidérer l'organisation de l'aménagement et du portage foncier afin que ces sujets soient portés à une échelle adaptée aux enjeux, par des acteurs compétents (3).

⁶ Dans ce rapport, le sigle MGP désignera l'entité administrative, l'établissement public de coopération intercommunale institué par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam), modifiée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015.

1 LA MGP SE SAISIT MODESTEMENT DE SA COMPÉTENCE AMÉNAGEMENT

1.1 Réinventer la zone dense de la « Région Capitale »

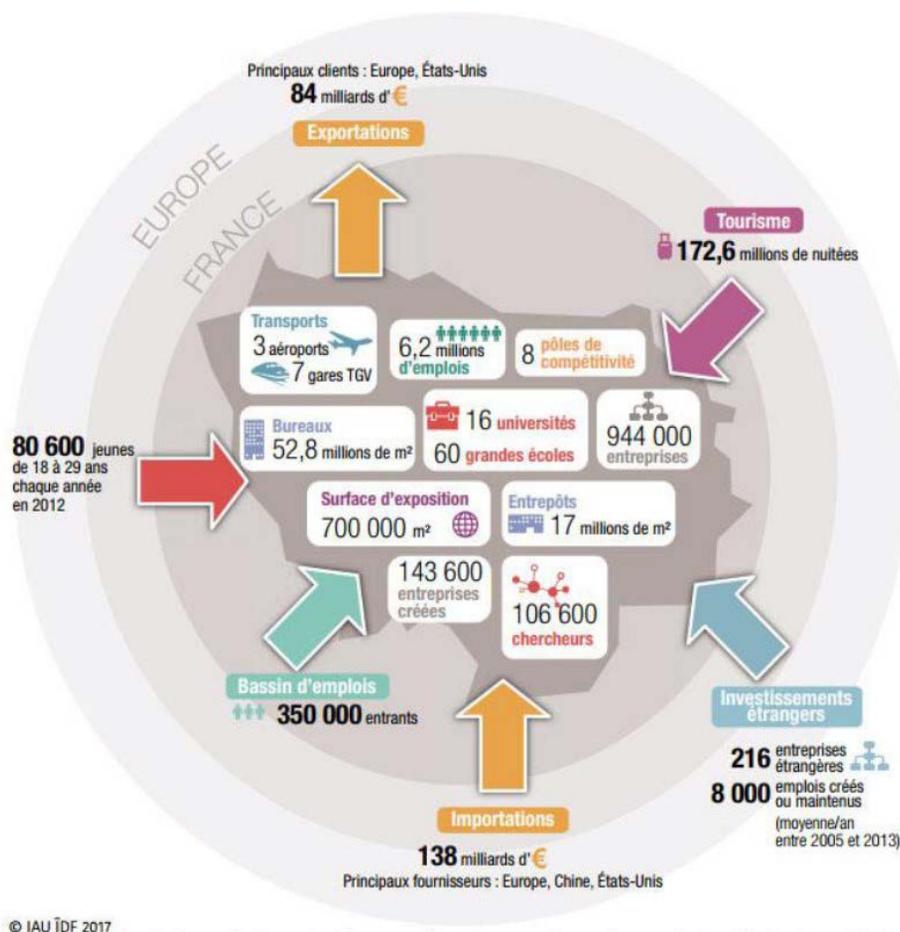
1.1.1 Un territoire au rayonnement mondial mais de plus en plus inégalitaire

En raison de son emplacement stratégique en Europe, de son poids démographique et de son dynamisme économique, le territoire métropolitain est porteur d'enjeux de stature mondiale. Il est le premier pôle d'emplois, le premier parc d'immobilier d'entreprise et le premier pôle de recherche et développement d'Europe. Il est aussi le premier site au monde d'accueil des foires

et des salons professionnels. Six clusters y attirent les entreprises de pointe. Le secteur tertiaire y représente 90 % de la valeur ajoutée⁷. Son rayonnement culturel et touristique exceptionnel en fait également la première destination touristique mondiale, avec 47 millions de visiteurs par an.

Avec 11 % de la population nationale, ce territoire produit 25 % du produit intérieur brut (PIB). Le PIB métropolitain est de 550 Md€ quand celui de l'agglomération de Londres s'élève à 652 Md\$⁸. L'emploi et le développement économique sont forcément au cœur de son projet.

Graphique n° 1 : Les atouts d'une ville monde



⁷ Rapport d'activité 2021 de la métropole du Grand Paris. ⁸ Scot métropolitain, synthèse du diagnostic – IPR-APUR- Mai 2018.

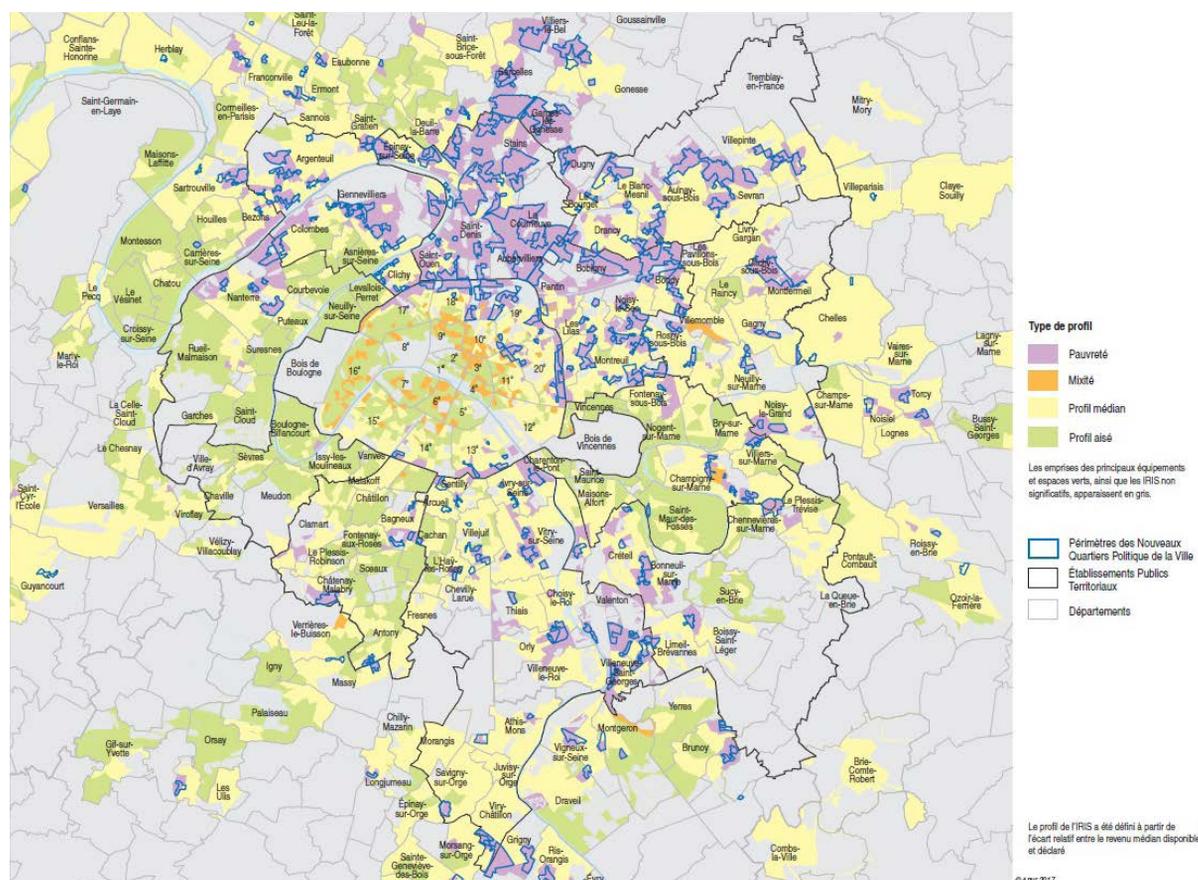
Mais le territoire le plus riche de France est aussi celui qui connaît, dans le département de Seine-Saint-Denis, le taux de pauvreté le plus élevé du pays. Les dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA) y sont quatre fois plus élevées que dans le département des Hauts-de-Seine. Au sein du Grand Paris, la population pauvre est plus importante que dans tous les territoires ruraux réunis. Mais elle concentre aussi les catégories socio professionnelles les plus favorisées⁹.

Selon l'Apur¹⁰, sur le périmètre, les inégalités sociales, analysées sous l'angle des inégalités de revenus entre les 10 % des ménages les plus modestes et les

10 % les plus aisés sont les plus fortes de toutes les métropoles françaises. Ces inégalités sociales se sont aggravées sur longue période, entre 2001 et 2016¹¹.

On y observe aussi un déséquilibre est-ouest marqué. En effet, le territoire métropolitain se caractérise par une spécialisation économique ou résidentielle de certains territoires, qui induit des disparités de ressources, des distances parfois importantes pour les déplacements domicile travail, et des freins à l'évolution urbaine et à la mixité sociale.

Carte n° 1 : Profils-types de territoires dans la MGP¹²



⁹ Rapport d'information sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires - Assemblée nationale - le 31 mai 2018. ¹⁰ Atelier parisien d'urbanisme. ¹¹ Évolution des revenus dans la Métropole du Grand Paris 2001 - 2016 - Apur - Septembre 2020. ¹² La cartographie des écarts entre le revenu médian déclaré (avant redistribution) et le revenu médian disponible (après redistribution) permet d'identifier, à l'échelle infracommunale (IRIS), quatre profils-types de territoires dans la MGP. In Insee Analyses n° 54 « Métropole du Grand Paris : des écarts de revenus encore élevés malgré la redistribution ». Février 2017.

Si les réseaux autoroutiers et ferrés sont bien développés, la forte augmentation du trafic, de 21 % en 10 ans, a saturé certaines lignes de transport majeures qui traversent la métropole d'est en ouest et du nord au sud et le vieillissement des infrastructures, notamment ferrées, a allongé les déplacements des Franciliens. Les habitants d'Île-de-France passent en moyenne 1 heure et 20 minutes dans les transports au quotidien.

Dans ce contexte, l'une des questions essentielles est de déterminer la bonne maille territoriale pour traiter efficacement ces inégalités sociales et territoriales et réduire la fracture qui se creuse toujours¹³.

Aux termes de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la MGP est créée le 1^{er} janvier 2016 afin de « *réduire les inégalités entre les territoires qui la composent* ». Elle prend la forme d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

à statut particulier et fiscalité propre et regroupe 130 communes réparties dans 11 EPT et la Ville de Paris, soit une population totale de plus de sept millions d'habitants. Dotée de la compétence aménagement en lieu et place des communes, elle devrait permettre de renforcer l'efficacité des programmes d'aménagement et de logement, de définir et de conduire, à une échelle pertinente, des actions stratégiques propres, en particulier à réduire les graves déséquilibres constatés au sein de la métropole.

1.1.2 Un territoire face au défi de l'intensification de la densification de la population

Le territoire métropolitain rassemble aujourd'hui 58 % de la population et 69 % des emplois d'Île-de-France sur 7 % du territoire régional. Avec 8 600 habitants au km², il est près de 20 fois plus dense que le reste de la région.

Graphique n° 2 : La densité moyenne d'habitants et d'emplois en Île de France



| Agglomération | Population | Superficie en km ² | densité à l'hectare |
|---------------|------------|-------------------------------|---------------------|
| Paris MGP | 7 020 210 | 814 | 86 |
| Londres | 10 470 000 | 1 800 | 58 |
| New York | 21 400 000 | 4 900 | 44 |
| Tokyo | 37 900 000 | 5 300 | 72 |

Source : Apur et Institut Paris Région

¹³ Évolution des revenus dans la métropole du Grand Paris – APUR note n° 183 - Septembre 2020.

Cette densité de population est en moyenne, supérieure à celles observées à New York, Londres ou Tokyo.

Afin de renforcer l'attractivité économique de la région parisienne, considérée comme une locomotive pour le développement de l'ensemble du pays, et de soutenir la concurrence avec les autres métropoles mondiales, la loi relative au Grand Paris promulguée le 3 juin 2010, s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs étroitement interconnecté avec le réseau préexistant en Île-de-France pour réduire les déséquilibres territoriaux. Les projets d'aménagement et de développement urbain dans les zones stratégiques aux alentours des nouvelles gares doivent permettre à l'Île-de-France d'atteindre en une décennie une croissance de l'ordre de 4 % et de créer environ 800 000 emplois. Cette loi prévoit également la construction chaque année pendant 25 ans, de 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Île-de-France, dont 38 000 sur le territoire métropolitain, et qui contribuent à la maîtrise de l'étalement urbain.

Toutefois, l'aggravation des inégalités et l'intensité de la densité de population emportent plusieurs conséquences pour le territoire qui fait face à des défis hors normes en matière d'aménagement.

1.1.2.1 Le foncier, trop onéreux, est devenu un frein à la construction de logements à prix abordable

Les coûts de production des logements sont différents en fonction des secteurs de construction.

En moyenne, ramené au nombre de logements construits, le total des dépenses s'établit à 67 000 € par logement produit (coût complet de l'opération d'aménagement par logement) pour les opérations des zones urbaines tendues contre 47 800 € par logement dans les autres zones, ce qui représente un écart de 29 %¹⁴.

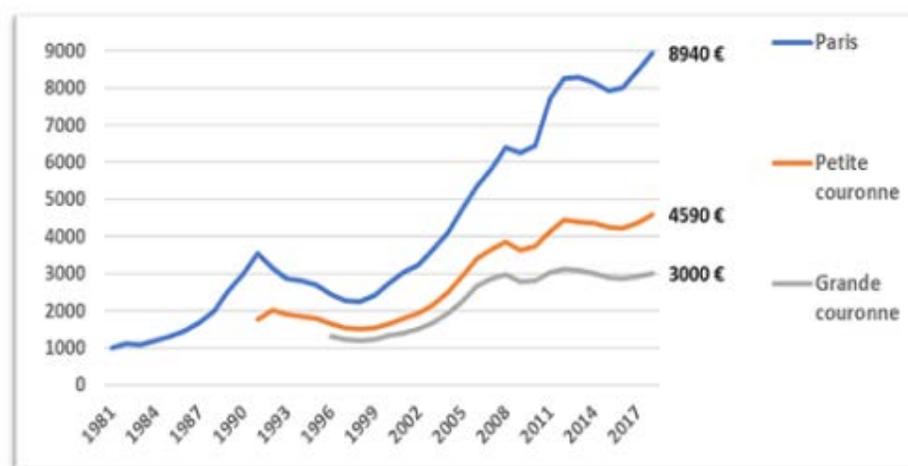
Les coûts de travaux sont quasiment similaires quels que soient les territoires. Les coûts des travaux de voirie et de réseaux sont relativement homogènes. Si les travaux d'aménagement de surface sont plus onéreux au m² d'espaces publics créés en contexte urbain dense, leur impact est neutralisé par le niveau de densité de logements desservis.

Mais au sein du coût complet de production du foncier aménagé, les acquisitions foncières nécessaires représentent un poids plus important en contexte urbain et en secteur tendu. Le foncier représente un des principaux postes de dépense dans une opération de production de logements. Depuis plusieurs années, la hausse de son prix pèse fortement sur les bilans d'aménagement et de promotion immobilière.

Ainsi, le coût de l'acquisition foncière par logement s'élève en moyenne à 25 728 € par logement en zone urbaine tendue et à 12 048 € sur le reste du territoire. Ce surcoût ne peut pas être absorbé par le seul effet de densité des opérations d'aménagement et explique l'essentiel de la variation des coûts de production des logements en fonction du territoire. La valeur foncière est devenue le déterminant du bilan d'opération et

¹⁴ Source : Contribution de la société de conseil FCL Gérer la cité, au rapport de commission pour la relance durable de la construction de logements (dite commission Rebsamen). Septembre 2021.

Graphique n° 3 : Évolution du prix des logements anciens en Île de France, en € par m² entre 1980 et 2017



bouleverse de façon majeure l'économie de l'aménagement.

L'Insee a évalué à 250 % au niveau national, l'augmentation des prix de l'immobilier entre 1993 et 2016¹⁵, de manière déconnectée de l'évolution du revenu des ménages. Cette dynamique est encore plus marquée en Île-de-France et tout spécialement à Paris et sa petite couronne.

Ces niveaux de prix excluent les ménages modestes du champ de l'accession, retardent l'accès des jeunes à un logement autonome et expliquent la faible mobilité des ménages observée sur ce territoire.

Le territoire métropolitain se caractérise donc par un fort déficit de logements à bon marché. Le parc social de 770 000 logements sociaux, soit environ 25 % des résidences principales de la métropole est inégalement réparti entre les communes, 56 d'entre elles n'ayant pas encore atteint l'objectif de 25 % de logements sociaux imposé par la loi.

L'équilibre économique des opérations d'aménagement dépend à la fois des coûts d'acquisition du foncier et du niveau du marché résidentiel local qui conditionne les recettes de l'opération. Et les cessions de logements privés et de bureaux sont plus rémunératrices que le logement social. Le dimensionnement des projets doit tenir compte de ces éléments.

De plus, la durée de réalisation d'une opération fait augmenter le risque et l'incertitude sur sa rentabilité. Entre le budget prévisionnel d'une opération et le projet finalement réalisé, les risques sur les dépenses (notamment la maîtrise du foncier), comme sur les recettes (du fait des incertitudes de commercialisation) restent élevés.

L'exemple de l'opération « Écoquartier Village Delage » de **la commune de Courbevoie**¹⁶, illustre cette situation. Il s'agit d'un projet d'aménagement urbain sur un site de 16 hectares d'anciennes industries automobiles initié en 2013.

¹⁵ Source : La financiarisation du foncier : une contrainte pour la construction de logements ? - Sonia Guelton - Cairn.Info. 2018. ¹⁶ Commune de Courbevoie (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, mars 2022

Ce projet proposait 300 000 m² de surfaces de plancher de bureaux, logements, commerces et équipements publics. Le coût du projet était initialement estimé à 69 M€. Le renchérissement du foncier et du coût de certains équipements publics, a porté le projet à 86,7 M€ en 2020 puis à 89,7 M€ en 2021, soit un dépassement de 30 %.

Parallèlement à l'augmentation des coûts, la poursuite des études a conclu à la réduction des surfaces disponibles de 15 % notamment pour les bureaux. La hausse des coûts prévisionnels combinée à la réduction des surfaces, ont conduit **l'EPT Paris Ouest-La Défense (POLD)** et la commune à réviser en 2020 les tarifs de la participation moyenne des nouveaux aménageurs de 60 % (passant de 231 € par m² à 370 € par m² de surface de plancher) afin d'assurer l'équilibre de l'opération.

Les bureaux devraient représenter 65 % des recettes attendues. Or, à la fin de 2020, si l'objectif de commercialisation des logements est déjà atteint à 100 %, la surface de bureaux n'est commercialisée qu'à 21 %. En conséquence, tout retard de commercialisation de ces surfaces, obligera la commune à réaliser les équipements publics prévus, à ses frais, sans avoir perçu les participations des opérateurs de bureaux.

1.1.2.2 L'obligation de reconstruire la ville sur la ville pour en finir avec l'étalement urbain

Le territoire métropolitain se caractérise par une artificialisation des sols marquée¹⁷, puisque 87 % des surfaces sont artificialisées. Les espaces agricoles et naturels restants sont indispensables

à la fois pour maintenir le cadre de vie des populations et la résilience de la métropole. Les gisements de fonciers bruts que constituait l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels ou agricoles tendent ainsi à disparaître.

Entre 1990 et 2012, 1 459 hectares d'espaces agricoles, boisés et naturels ont été consommés. Aujourd'hui, il faut composer avec un tissu urbain vivant. Les opérations d'aménagement portent sur des espaces déjà construits qu'il s'agit de ré-agencer.

Mais alors qu'un terrain agricole non constructible en Île-de-France se négocie à 1 € par m² environ, il peut atteindre 300 à 600 € le m², et même plus de 1 500 € en petite couronne, lorsqu'il devient constructible après avoir été aménagé. Sur quelques opérations de renouvellement urbain en petite couronne en 2016, le foncier représentait 54 % des dépenses auxquels il convient d'ajouter 12 % supplémentaires pour les coûts de démolition et de dépollution¹⁸. La stratégie nationale « Zéro Artificialisation Nette » va encore accentuer cette tendance et la situation du foncier sur le territoire métropolitain contraint à privilégier la ville dense sur l'étalement urbain.

¹⁷ Scot métropolitain, synthèse du diagnostic – Institut Paris Région-APUR-Mai 2018. ¹⁸ La financiarisation du foncier : une contrainte pour la construction de logements ? – Sonia Guelton – Cairn.Info -2018.

Encadré n° 2 : La stratégie nationale « Zéro Artificialisation Nette »

Du fait de l'étalement de l'urbanisation et des infrastructures, l'artificialisation des sols augmente. Ce phénomène consiste à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport. Cette réduction de la surface des espaces naturels est préjudiciable à la biodiversité et au climat.

La lutte contre l'artificialisation des sols consiste à limiter autant que possible la consommation de nouveaux espaces et, lorsque c'est impossible, de « rendre à la nature » l'équivalent des superficies consommées.

L'enjeu est d'apporter la plus grande vigilance aux modes d'urbanisation afin de consommer moins de terres naturelles, agricoles et forestières, de privilégier dans la mesure du possible la réutilisation de secteurs déjà urbanisés (logements vacants, friches industrielles ou commerciales...).

La loi ELAN¹⁹ encourage les collectivités territoriales à développer des projets locaux d'intensification urbaine, afin de diminuer l'étalement urbain. La loi « Climat et Résilience »²⁰ fixe pour objectif d'atteindre en 2050, l'absence de toute artificialisation nette des sols. Elle a également établi un premier objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces entre 2021 et 2031.

¹⁹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. ²⁰ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Les opérations d'aménagement portent donc pour l'essentiel sur des terrains occupés, impliquant parfois des procédures de déclaration d'utilité publique²¹ (DUP) et d'expropriations qui s'avèrent longues et coûteuses.

Les coûts de remise en état des sols, de démolition et de dépollution, en particulier pour les opérations de recyclage de fonciers d'activité, sont conséquents et fragilisent certains projets. Plusieurs sites autour de Paris ont hébergé des activités industrielles polluantes qui limitent la constructibilité des sites et accroissent le coût du foncier en raison du prix de leur dépollution.

Par exemple, sur l'Île-Saint-Denis, une pollution radioactive remet actuellement en cause la constructibilité de certains espaces de la ZAC de l'écoquartier fluvial, voisine d'un ancien site industriel pollué. Si ce site ne fait pas partie du périmètre de la ZAC, il implique des coûts particulièrement importants de dépollution des sites alentours, au sein de la ZAC. Des études sont encore en cours et sont potentiellement de nature à remettre en cause le programme de constructions envisagé par la **SEM Plaine Commune Développement**²² ainsi que la perception des recettes foncières correspondantes.

Ce scénario n'est pas unique dans le territoire métropolitain. Instituée au sein d'une partie du **parc d'activités des Guillaeries** à Nanterre, la ZAC du même nom est une opération ancienne, son dossier de création initial ayant été approuvé en mars 1992.

Le site est contraint vis à vis des risques industriels. On y note la présence d'un site SEVESO²³ avec un plan de prévention des risques technologiques qui n'abrite à ce jour aucun logement dans la zone d'exclusion. Le périmètre de la ZAC connaît également plusieurs parcelles dont le sol est pollué et un certain nombre de sites industriels recensés susceptibles d'engendrer une pollution de l'environnement. Bien qu'étendue la zone concernée est peu constructible.

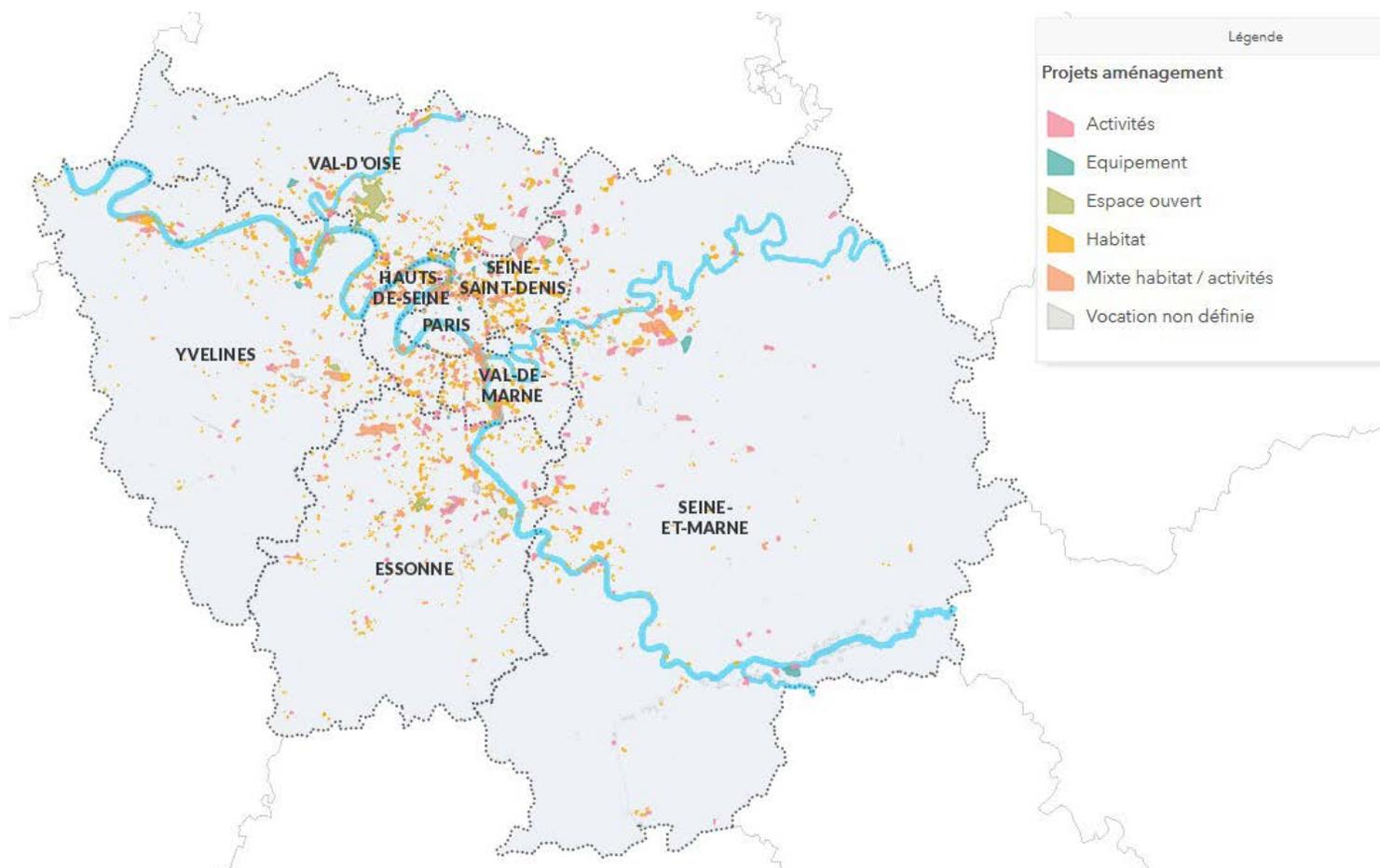
L'aménagement de la ZAC avait été confié à l'origine à la **SEMNA**²⁴, l'opération portait alors sur un périmètre de 54 hectares, dont seulement 177 500 m² étaient constructibles. En 2013, le contrat d'aménagement a été cédé à la **SPLNA**²⁵ et le nouveau programme global de construction de 280 000 m² s'étend sur 130 hectares.

Sur le territoire métropolitain, 20 000 sites sont recensés comme potentiellement pollués dont 273 appellent une action des pouvoirs publics²⁶. Il faut ajouter à ces contraintes de pollution celles liées à la qualité des sols, avec 8 % du territoire métropolitain exposé au risque de retrait gonflement des argiles et la présence de 2 600 hectares de cavités souterraines.

Dans ce contexte, la maîtrise foncière des nouveaux projets s'avère donc de plus en plus onéreuse et complexe pour les aménageurs.

²¹ La DUP "travaux" est une procédure qui permet de réaliser une opération d'aménagement sur des terrains privés par le biais d'une expropriation pour cause d'utilité publique. ²² Société d'économie mixte Plaine Commune Développement (Seine-Saint-Denis), CRC Île-de-France, 2023. ²³ Les sites classés Seveso produisent ou stockent des substances pouvant être dangereuses pour l'homme et l'environnement. Ils sont soumis à une réglementation très encadrée qui vise à identifier et à prévenir les risques d'accident pour en limiter l'impact. ²⁴ Société d'économie mixte de Nanterre (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, 2023. ²⁵ Société publique locale de Nanterre (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, 2023. ²⁶ Inventaire des sites pollués (Basol/Basias).

Carte n° 2 : Les projets d'aménagement sur le territoire métropolitain



Source Institut Paris Région

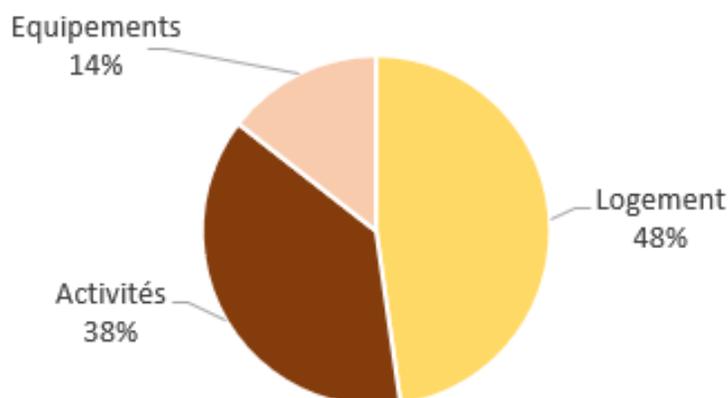
1.1.3 Mille projets d'aménagement pour rééquilibrer le territoire à horizon de 2030

En 2020, le territoire métropolitain compte 430 millions de m² bâtis et verra sa densité bâtie brute augmenter de 4,3 % à l'horizon 2030. Mille projets sont actuellement programmés, avec des horizons de livraison qui s'étendent jusqu'en 2030 dont près de 600 sont en cours de réalisation²⁷. La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris

prévoit un objectif de construction de 70 000 logements par an en Île-de-France. Aux termes du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, 38 000 doivent l'être chaque année sur le territoire de la métropole francilienne. Aussi les surfaces de logement comptent-elles pour la moitié des surfaces des projets prévus pour la période 2021-2030 ; les surfaces de bureaux en représentent un quart.

²⁷ Les projets d'aménagement dans la métropole du Grand Paris – APUR, décembre 2021.

Graphique n° 4 : Répartition des superficies des projets d'aménagement



Source : Institut Paris Région, tableau de bord des projets d'aménagement, données actualisées en continu

Dans le projet de schéma de cohérence territoriale (Scot)^{27Bis} en cours d'adoption, le développement économique du Grand Paris reposera surtout sur ses grands pôles d'activité comme La Défense (pôle de la finance), la Plaine Commune (pôle de la culture et de la création), Roissy-Charles de Gaulle (pôle des échanges internationaux), Le Bourget (pôle de l'aéronautique), ou encore le plateau de Saclay (nouveau pôle d'innovation scientifique et technologique). Ces pôles doivent participer à l'attractivité et la compétitivité de la métropole du Grand Paris à l'échelle mondiale.

Les nouveaux projets d'aménagement et l'émergence de nouvelles polarités avec le Grand Paris Express sont l'occasion de renforcer la mixité, développer l'offre de logements dans les secteurs porteurs d'une forte dynamique d'emploi, et de favoriser

l'accueil d'activités dans les secteurs résidentiels.

Les études préalables ont montré un fort potentiel de densification, sur un territoire pourtant déjà dense. Ainsi, les 68 quartiers de gare présenteront une densité bâtie brute moyenne de 0,63 (m² bâtis rapportés à la surface du quartier) alors que la densité bâtie brute dans la métropole s'élève à 0,43 ; celle de la petite couronne à 0,32 ; et celle de Paris à 1,15. Une relocalisation des populations et des activités est attendue grâce au développement du nouveau métro.

Deux EPT, **Plaine Commune** et **Grand Orly Seine Bièvre (GPSO)**, le premier au nord, le second au sud de la métropole, concentrent 40 % des m² de logements qui seront produits dans des opérations d'aménagement d'ici 2030.

^{27Bis} Le Scot a été définitivement adopté le 13 juillet 2023.

1.2 Les choix timides de la MGP

Encadré n° 3 : Les objectifs de la MGP inscrits dans la loi

La MGP est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier institué par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam), modifiée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015.

Elle regroupe la Ville de Paris, l'ensemble des communes des Hauts-de-Seine, de la Seine Saint Denis et du Val-de-Marne ainsi que sept communes de la grande couronne, soit 131 communes.

Selon l'article L. 5219-1 du CGCT, la MGP a été constituée « en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable ». Ces objectifs sont destinés à promouvoir une « meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national. »

La métropole exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, les compétences énumérées par la loi dans quatre domaines :

- l'aménagement de l'espace métropolitain ;
- la politique locale de l'habitat ;
- le développement et l'aménagement économique, social et culturel ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (dont la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations).

1.2.1 Six opérations seulement déclarées d'intérêt métropolitain

L'article L. 5219-1 du CGCT qui la crée, dote la MGP de compétences étendues en matière d'aménagement de l'espace métropolitain. Notamment, en lieu et place des communes membres, elle compte parmi ses responsabilités:

- la définition des grandes orientations de développement du territoire, en élaborant le schéma de cohérence territoriale (Scot) ;
- la réalisation des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain ;
- la mise en œuvre des actions de restructuration urbaines d'intérêt métropolitain ;
- la constitution des réserves foncières d'intérêt métropolitain.

En outre, elle doit également adopter un programme local de l'habitat ; aménager et gérer des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, d'intérêt métropolitain ; ou encore participer à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs, accueillis sur son territoire.

Étape nécessaire à la définition d'une ligne de partage entre les compétences relevant de la métropole et celles relevant des EPT qui la composent, la MGP a dû définir l'intérêt métropolitain en matière d'aménagement dans les deux ans suivants sa création, conformément à la loi. Elle a dû faire cet exercice avant d'établir le cadre de référence de la planification stratégique qu'est le schéma de cohérence territoriale lancé en juin 2017.

Le conseil métropolitain du 8 décembre 2017 a adopté une délibération définissant l'intérêt métropolitain.

Cette dernière détermine six critères qui « définissent l'intérêt métropolitain »²⁸ pour les opérations futures. « Ces derniers traduisent les orientations stratégiques ainsi que les objectifs ambitieux portés par le projet métropolitain »²⁹.

²⁸ Délibération CM2017/12/08/04. ²⁹ Site internet de la métropole (<https://www.metropolegrandparis.fr/fr/competences-141>).

**Encadré n° 4 : Opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain :
la délibération du 8 décembre 2017**

Le conseil de la métropole du Grand Paris après en avoir délibéré déclare d'intérêt métropolitain, les futures opérations d'aménagement répondant notamment à l'un au moins des critères suivants :

- les opérations d'aménagement dont le périmètre comporte un franchissement de faisceaux ferrés ou routiers, contribuant à la réduction des fractures urbaines du territoire métropolitain ;
- les opérations d'aménagement intégrant dans leur périmètre un grand équipement culturel ou sportif de dimension internationale ou nationale ;
- certaines opérations d'aménagement identifiées au terme d'appels à projets thématiques, portés par la MGP, avec des objectifs d'innovation, d'exemplarité de démonstrateur de la métropole résiliente.

Les enjeux des projets d'aménagement soumis doivent porter sur des thèmes de développement territorial tels que la requalification de friches industrielles, la valorisation de l'attractivité métropolitaine ou l'accompagnement au rééquilibrage du territoire métropolitain.

La mixité des usages, le développement économique du territoire, les nouvelles conceptions de l'espace public, la mise en valeur des espaces verts ou paysagers, la valorisation du patrimoine immobilier doivent constituer les axes forts du projet urbain de l'opération.

Il est également précisé qu'en fonction des critères sur lesquels se fonde la reconnaissance de l'intérêt métropolitain, celle-ci requiert un vote du conseil métropolitain à la majorité des deux tiers de ses membres ou à la majorité simple.

Vu le nombre de projets d'aménagement sur ce territoire, il semble surprenant qu'à ce jour seulement six opérations ont été déclarées d'intérêt métropolitain.

La délibération distingue les opérations existantes des opérations futures : la ZAC des Docks à Saint-Ouen³⁰, ainsi que le projet Noisy-Champs pôle Gare à Noisy-le-Grand³¹ ont été déclarées d'intérêt métropolitain en tant qu'opérations existantes.

La première est un vaste site de 100 hectares, occupé pendant plus d'un siècle par d'importantes emprises industrielles isolées du tissu urbain, développées autour d'un bassin portuaire relié à la Seine, qui fait l'objet depuis 2007 d'un projet d'écoquartier alliant logement et activités économique, aux portes de Paris.

La seconde, prévoit l'aménagement autour de la gare de Noisy-Champs qui permettra l'interconnexion entre la ligne A du RER et les deux nouvelles lignes 15 et 16 du réseau Grand Paris Express.

S'agissant des opérations futures, le conseil métropolitain a déclaré d'intérêt métropolitain :

- le projet de la ZAC de la Plaine Saulnier³², opération d'aménagement qui intègre le projet du centre aquatique olympique et du franchissement piéton-cycliste qui

surplombera l'A1 et reliera la Plaine Saulnier au parvis du Stade de France ;

- l'opération d'aménagement « La poudrerie-Hochaille »³³ à Livry-Gargan, qui porte sur la réhabilitation d'une zone d'activité de 19 hectares qui, au fil des années, s'est progressivement dégradée ;
- d'une opération d'aménagement à Villeneuve-la-Garenne résultant de l'enfouissement de lignes à haute tension³⁴ ;
- et la résidentialisation du site industriel de la Molette au Blanc-Mesnil³⁵ en perte de dynamisme, avec la création à terme de 4 800 logements et d'un parc de 7 hectares, par délibération du 14 avril 2023.

Une opération est encore à l'étude, à la demande de la commune, en vue de la déclarer d'intérêt métropolitain, à Villeneuve-le-Roi³⁶.

Seules deux opérations existantes et quatre futures opérations ont donc officiellement été déclarées d'intérêt métropolitain depuis 2018.

1.2.2 Un dispositif de soutien financier à reconsidérer

Le 8 février 2019, le conseil de la MGP a élargi la définition de l'intérêt métropolitain en l'étendant aux actions futures de restructuration urbaine, dont il n'a pas forcément décidé la réalisation, mais auxquelles il apporte un soutien financier³⁷. (cf. Annexe n° 4)

Depuis, les communes membres de la MGP sollicitent cette dernière pour obtenir des subventions.

³⁰ Délibération CM2017/12/08/04. ³¹ Délibération CM2019/10/11/08. ³² Délibération CM2018/04/13/16. ³³ Délibération CM2019/12/04/04. ³⁴ Délibération CM2018/11/12/09. ³⁵ Délibération CM2023/04/14/02. ³⁶ Délibération CM2022/04/04/16. ³⁷ Délibération CM2019/02/08/02.

Ainsi, la MGP subventionne des « actions de restructuration urbaines d'intérêt métropolitain », notamment, entre beaucoup d'autres :

- la gare du Grand Paris Express de Bry-Villiers-Champigny (correspondance entre RER E et ligne 15) à hauteur de 3,8 M€³⁸;
- la passerelle de Thiais pour 5 M€³⁹;
- le franchissement de l'Île-Saint-Denis pour 3 M€⁴⁰;
- la passerelle piétons et cycliste du pont de Nogent pour 1,7 M€⁴¹ ;
- une interconnexion piétonne à Fresnes pour 223 000 €⁴²;
- une liaison cyclable à Chevilly-Larue pour 75 000 €⁴³;
- l'enfouissement de réseaux à Vaucresson pour 68 000 €⁴⁴.

La MGP est un établissement public de coopération intercommunale. À la différence d'une commune, elle ne dispose pas d'une compétence générale sur son territoire. Elle est régie par le principe de spécialité fonctionnelle : elle ne peut avoir que des compétences d'attribution. Ses statuts, définis par la loi, précisent les domaines sur lesquels porte son intervention. Ces attributions de compétences doivent respecter le principe d'exclusivité : elle seule peut exercer les compétences transférées dont les communes sont complètement dessaisies⁴⁵. Elle précise elle-même dans les considérants de la délibération de décembre 2017 précitée que dans les domaines des opérations d'aménagement, des actions de restructuration urbaines et des réserves

foncieres, d'intérêt métropolitain, « la métropole du Grand Paris [est] seule compétente ».

Ou bien l'opération est déclarée d'intérêt métropolitain par un vote du conseil et la métropole assure la responsabilité de toute l'opération ; ou bien ce n'est pas le cas et elle ne peut apporter des subventions à des projets qu'elle a elle-même placés hors de sa compétence en ne les déclarant pas d'intérêt métropolitain. L'intérêt métropolitain ne peut donc se traduire par une simple convention de financement et un versement de subvention.

De plus, la même délibération de février 2019 ajoute que le conseil métropolitain délègue au bureau de la métropole du Grand Paris les décisions d'octroi lorsque le soutien financier apporté à une action de restructuration urbaine est inférieur ou égal à 1 M€. Ce dernier accorde ainsi chaque année, sans consultation du conseil, 2 M€ de subventions environ sur une dizaine de dossiers d'aménagement. Le bureau n'étant pas compétent pour définir l'intérêt métropolitain, il ne peut choisir les projets qui feront l'objet d'un soutien financier.

C'est dans ce cadre que la chambre a enjoint **la métropole du Grand Paris**⁴⁶, par une recommandation de régularité, à préciser les critères de partage de compétences entre la MGP, les communes et les EPT, lorsque la définition d'un intérêt métropolitain est requise, en application de l'article L 5219-1 du CGCT.

Seuls font exception à ce principe, les contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA) créés par la loi ELAN⁴⁷ qui prévoient que s'associent

³⁸ Délibération CM2019/10/11/06. ³⁹ Délibération CM2019/10/11/04. ⁴⁰ Délibération CM2021/12/17/03. ⁴¹ Délibération CM2019/10/11/05. ⁴² Délibération du bureau BM 2021/10/06/01. ⁴³ Délibération du bureau BM 2022/06/14/01. ⁴⁴ Délibération du bureau BM 2021/10/06/01. ⁴⁵ CE 16 octobre 1970 - commune de Saint-Vallier. ⁴⁶ La métropole du Grand Paris (75), CRC Île de France, novembre 2022.

l'État, l'intercommunalité à fiscalité propre (la MGP), et le cas échéant, EPT et communes concernées, afin d'encourager la réalisation d'une ou plusieurs opérations d'aménagement complexes destinées à répondre aux objectifs de développement durable des territoires. La signature d'un tel projet permet de mobiliser des outils spécifiques comme les établissements publics d'aménagement (EPA) de l'État ou les établissements publics foncier (EPF) de l'État en dehors de leur périmètre. Il est encore trop tôt pour en établir un bilan au sein de la métropole, malgré la signature de cinq PPA (Sevran, Grand Orly, Argenteuil, Charenton, et Villeneuve-la-Garenne).

1.2.3 Des interventions y compris hors de son territoire

Comme l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport public thématique relatif à l'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris, depuis 2016, cette dernière a organisé trois appels à manifestation d'intérêt⁴⁸ pour l'aménagement de terrains, bâtiments ou friches sur son territoire, dans le cadre des projets urbains innovants « Inventons la métropole du Grand Paris ».

Ces concours⁴⁹ portent sur des sites qui n'ont pas été déclarés d'intérêt métropolitain. La MGP organise pourtant la consultation, en arrête le règlement et participe avec voix délibérative aux jurys de sélection aux côtés des propriétaires des sites et des éventuels aménageurs concernés.

La métropole intervient ainsi dans l'aménagement de sites en dehors de sa compétence. N'étant pas reconnus d'intérêt métropolitain, leur aménagement relève de la responsabilité des EPT. Pour nombre de ces sites, une procédure de ZAC était même en cours et un aménageur était désigné au travers d'une concession d'aménagement.

Selon l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme⁵⁰, il revient à l'aménageur de définir le projet urbain, d'assurer la responsabilité de la commercialisation des droits à construire et de porter la responsabilité financière de l'opération.

Dans ces conditions, la participation de la MGP à la désignation des lauréats des appels à projet, la conduit à exprimer un choix qui va jusqu'à l'acceptation d'une offre de prix, qui aura un impact sur le bilan financier de ces opérations d'aménagement et le cas échéant, sur les finances communales ou intercommunales si la collectivité ou l'EPT compétent en matière d'aménagement participe financièrement à l'opération.

Certains de ces appels à projets concernent même des villes situées en dehors du territoire métropolitain : qu'il s'agisse de la réhabilitation d'un bâtiment de l'ancien hôpital Louise Michel à Courcouronnes en Essonne, du triangle de Gonesse dans le Val-d'Oise ou la reconversion d'un terrain de football à Buchelay dans les Yvelines. Le rapport de la chambre consacré à la politique d'aménagement de la **Ville de Chelles**⁵¹ fait état, pour sa part, de la commercialisation de droits

⁴⁷ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. ⁴⁸ Le premier lancé en octobre 2016 auprès des promoteurs, investisseurs, concepteurs, portait sur 54 sites sur la métropole. L'attribution de ce premier concours représentait, selon la MGP, près de 7,2 milliards d'euros d'investissements privés et 2,6 millions de m² à construire. Il a été suivi de deux autres consultations en 2018/2019 (23 sites, 475 000 m²) et en 2022 (27 sites). ⁴⁹ En fait, il ne s'agissait pas formellement d'un concours d'architecture, ce qui ne permet pas aux candidats d'être indemnisés. ⁵⁰ Le L. 300-4 dispose que « Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. (...) Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession ».

à construire dans le cadre d'un appel à projet « inventons la métropole » sur la ZAC Castermant. Cette ZAC est pourtant une ZAC communale, tandis que Chelles est membre de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne et non de la MGP.

Pourtant un EPCI est régi par le principe de spécialité territoriale : son champ de compétences est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe. Il ne peut agir en dehors de l'espace communautaire⁵².

1.2.4 Des projets structurants pour le territoire, maintenus hors de l'intérêt métropolitain

Le choix des opérations d'aménagement déclarées d'intérêt métropolitain interroge cependant.

Par exemple, la **ZAC Paris Rive Gauche**⁵³ prend en charge des équipements d'infrastructure et des ouvrages destinés à lutter contre les coupures urbaines (reconstruction de différents ouvrages d'art, franchissement des voies ferrées, bretelle d'accès au boulevard périphérique). La zone est desservie par dix lignes de bus, quatre lignes de métro et trois lignes de RER. En outre, son programme de construction est ambitieux. Ainsi, par exemple, la Bibliothèque nationale de France (BnF) est la plus importante bibliothèque de France. De même, la Halle Freyssinet, projet d'initiative privée, accueille le plus grand incubateur d'entreprises du secteur numérique au monde. Au total, 1 000 start-up devraient être hébergées dans cet espace de 34 000 mètres carrés.

À l'occasion du contrôle de la ZAC, la chambre a souligné les caractéristiques « hors normes » de cette opération caractérisée par sa complexité et un montant des travaux estimé à plus de 4,4 Md€. Par sa nature et son ambition, la ZAC Paris Rive Gauche, répond en tous points aux enjeux listés par la définition de l'intérêt métropolitain.

Elle jouxte l'importante opération d'Ivry Confluences située sur la commune d'Ivry-sur-Seine. Cette opération a été étudiée par la chambre dans le cadre du contrôle de la **Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (Sadev 94)**⁵⁴. Le projet initié en 2008, vise la métamorphose de friches industrielles et des emprises délaissées comme les anciennes imprimeries du journal Le Monde. Le projet est un des plus importants de la région parisienne avec la construction de près de 8 000 logements au sein d'un quartier de 10 000 habitants dont il devrait contribuer à doubler la population. Son emprise s'étend sur 145 hectares, avec 1 300 000 m² de surface à construire pour un budget prévisionnel de 725 M€.

Les deux ZAC voisines permettent de lutter contre les coupures urbaines par le franchissement de faisceaux ferrés, en bâtissant la ville en partie sur des emprises ferroviaires. À travers les franchissements des réseaux ferrés, elles reconnectent le tissu urbain au fleuve, contribuant à façonner la grande entité paysagère déterminée par les berges de la Seine. Elles peuvent enfin contribuer à la cohérence du territoire métropolitain en permettant le développement d'un pôle économique dans l'est de Paris.

⁵¹ Commune de Chelles (77) et société publique d'aménagement d'intérêt national Marne Chantierine Chelles Aménagement (M2CA) Cahier n° 2 - Politique urbaine et d'aménagement, CRC Île-de-France, 2023.⁵² CE 25 mai 1994 - Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne. ⁵³ La zone d'aménagement concerté (ZAC) Paris Rive Gauche (75), CRC Île-de-France, septembre 2022.

⁵⁴ Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne, CRC Île-de-France, mai 2022.

Pourtant, la Ville de Paris et son aménageur, la SEMAPA, ne se sont pas montrés favorables à ce que la MGP s'associe à ce projet. Les deux communes, Paris et Ivry-sur-Seine, ont fait le choix de s'associer par une convention signée le 12 décembre 2019 permettant d'articuler « Paris - Rive gauche » avec « Ivry Confluences » et la MGP reste à l'écart des décisions d'aménagement de cette zone de 275 hectares.

Créée en 1991, Paris Rive Gauche devait permettre de construire des bureaux en vue de donner naissance à un vaste quartier d'affaires formant le pendant, à l'est de l'agglomération, du quartier d'affaires de La Défense. Mais en 2001, le projet a été modifié pour consacrer une plus grande place aux logements, notamment aux logements sociaux.

Lors de son contrôle, la chambre a rappelé que la MGP est membre de l'établissement public « Paris-La Défense », avec un siège sur 17 à l'assemblée délibérante de l'établissement, qui a pour mission principale de conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement et le développement urbain du quartier d'affaires. Malgré sa représentation minoritaire, elle a pris l'engagement de verser 28 M€ sur 10 ans à l'établissement, considérant que « La Défense constitue le pôle économique voire financier le plus important d'Europe ».

De fait, La Défense constitue un projet bien installé. Mais de nombreux territoires franciliens, d'importance majeure, notamment dans l'est parisien auraient besoin d'un tel soutien métropolitain. Aussi, faute de l'émergence ou du

développement de quartiers d'affaires situés à l'Est du territoire métropolitain, l'objectif de rééquilibrage territorial entre emplois et logements ne peut être atteint.

Autre exemple, à Saint-Denis, la ZAC Pleyel dans son ensemble, constitue un projet urbain majeur pour l'avenir de l'EPT de Plaine Commune. Le rapport de la chambre relatif à la **SPL Plaine Commune Développement**⁵⁵ souligne que ce projet comprend une ZAC, et un pont aménagé qualifié de « franchissement urbain ». La ZAC Pleyel vise à aménager le quartier situé autour de la future gare Pleyel, laquelle constituera un pôle de correspondance entre quatre lignes du Grand Paris Express. Le nouveau quartier sera à 500 mètres du futur village olympique. Le programme inclut également le projet « Les Lumières Pleyel », lauréat de l'appel à manifestation d'intérêt « Inventons la Métropole du Grand Paris ». Le montant prévisionnel de la ZAC Pleyel s'élève à près de 130 M€.

L'exposé des motifs d'une délibération du conseil métropolitain du 23 juin 2017, décrivait le projet en ces termes : « À l'horizon 2023, le secteur de Saint-Denis Pleyel bénéficiera d'une desserte exceptionnelle d'échelle métropolitaine en devenant un pôle de correspondance unique qui connectera les lignes 14, 15, 16 et 17 du Grand Paris Express (GPE), la ligne 13 du métro parisien et les lignes D du RER et H du Transilien. La future gare de Saint-Denis Pleyel accueillera à terme près de 250 000 voyageurs par jour. (...) Le projet urbain du quartier de gare de Saint-Denis Pleyel

⁵⁵ Société publique locale Plaine Commune Développement (Seine-Saint-Denis), CRC Île de France, 2023.

porte cette ambition métropolitaine conjuguant intensité urbaine et qualité du cadre de vie. (...) Une partie du secteur est d'ailleurs inscrite comme l'un des sites emblématiques de l'appel à projets Inventons la Métropole du Grand Paris. »

Pourtant, bien que remplissant tous les critères, la ZAC Pleyel n'a pas été déclarée d'intérêt métropolitain. Aux termes de la délibération d'octobre 2019, seul le franchissement urbain Pleyel constitue une action de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain. La contribution de la MGP se limite à une contribution financière de 5,9 M€⁵⁶.

Alors que l'esprit de la loi NOTRe⁵⁷ était de favoriser le transfert d'opérations détenues jusqu'ici par les communes à la MGP, cette dernière a choisi de s'en écarter en restreignant le caractère métropolitain des opérations existantes.

Ce procédé permet notamment à la Ville de Paris de garder la maîtrise d'opérations d'envergure métropolitaine. Aussi, dans son rapport sur la **Ville de Paris et sa métropole**⁵⁸, la chambre a rappelé à la Ville de Paris que l'ensemble des projets urbains, ou des équipements en interface avec les communes limitrophes ou avec les EPT pourraient être déclarés d'intérêt métropolitain et a recommandé à la Ville d'identifier et de proposer les futures opérations d'aménagement pouvant être déclarées d'intérêt métropolitain.

La MGP indique avoir sollicité les maires désireux que leurs opérations soient déclarées d'intérêt métropolitain mais souligne que son rôle est avant tout,

non de perturber des projets complexes déjà en cours, mais d'aider ou lancer de nouvelles opérations que les maires ne pourraient voir aboutir faute d'ingénierie. Elle considère par ailleurs devoir orienter sa capacité d'investissement ou de financement vers de nouveaux projets de développement plutôt que de se substituer à des financements déjà existants et assurés.

Pour qu'une opération soit déclarée d'intérêt métropolitain, la MGP devrait définir des critères d'application systématique qui emporteraient l'exercice de sa compétence exclusive. L'envergure et le caractère stratégique des projets pour le rééquilibrage de son territoire devraient être décisifs.

⁵⁶ Délibération CM2019/10/11/03. ⁵⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. ⁵⁸ La Ville de Paris et sa métropole (75), CRC Île de France, 2022

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au travers de ses récents contrôles, le constat de la chambre est que la MGP n'exerce que faiblement sa compétence en matière d'aménagement en ne déclarant que six opérations d'intérêt métropolitain, en laissant la main aux communes sur les projets les plus ambitieux, en intervenant essentiellement sous forme de subvention en réponse à la sollicitation des communes et en agissant y compris hors de son territoire.

Une opération d'aménagement est déclarée d'intérêt métropolitain si la commune en fait la demande. Dans ces conditions, ce ne sont donc pas les projets les plus importants ou les plus structurants pour le territoire qui reçoivent le soutien de la métropole.

Au final, le choix fait par la MGP d'une définition a minima de l'intérêt métropolitain ne facilite pas l'atteinte de l'objectif de rééquilibrage et de réduction des inégalités qui lui a été assigné par la loi.

2 L'AMBITION DE REEQUILIBRAGE DU TERRITOIRE METROPOLITAIN S'EN TROUVE MENACEE

2.1 Un transfert de compétence difficile à mettre en œuvre

Parsavocationstratégique,l'aménagement « redessine » la commune, il en conditionne en grande partie le peuplement et le développement économique. Il s'agit de choix programmatiques forts pour les élus locaux et d'opérations qui s'inscrivent dans le temps long. Conscient du problème, le législateur a inscrit dans la loi les modalités de mise en œuvre de la compétence aménagement au niveau intercommunal ainsi qu'un calendrier afin de limiter dans le temps le maintien de situations provisoires insatisfaisantes.

La loi a ainsi imposé un transfert de cette compétence majeure dans le délai de deux ans à compter de la création de la métropole du Grand Paris pour la définition de l'intérêt métropolitain puis de deux années supplémentaires pour l'adoption de délibérations concordantes de l'établissement public territorial et de ses communes membres fixant les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers concernés.

Donc, depuis le 1^{er} janvier 2020, les communes et les départements ne disposent plus, légalement, d'aucune compétence en matière d'aménagement. Le transfert de compétences entraîne une mise à disposition des EPT des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice.

De plus, en application de la loi NOTR⁵⁹, la MGP ou l'EPT se substituent de plein

droit à la commune en tant que partie aux contrats d'aménagement en cours. Ils deviennent ainsi les concédants des opérations d'aménagement.

Pour mettre en œuvre le projet d'aménagement, il est fréquent que la collectivité fasse appel à une société qu'elle a elle-même créée. Les SEM locales et les SPL compétentes en matière d'aménagement sont des sociétés régies par les dispositions du code de commerce, contrôlées et dirigées par des collectivités.

Cependant, les articles L. 1522-1 et L. 1531- 1 du CGCT disposent que les collectivités ne peuvent créer des entreprises publiques locales que pour exercer un objet social qui recouvre au moins une compétence de chaque collectivité ou groupement membre.

Avec le développement de l'intercommunalité sur le territoire de la MGP et les transferts de compétences qu'il implique, un dispositif de mise en cohérence de l'actionnariat des SEM et des SPL avec les compétences effectivement détenues par les communes et leurs groupements a dû être organisé. C'est ainsi que depuis 2002, l'article L.1521-1 du CGCT permet aux communes de rester actionnaires d'une SEM ou d'une SPL dont l'objet social correspond à une compétence transférée à un établissement intercommunal, à condition qu'elles cèdent plus des deux tiers des actions qu'elles détenaient antérieurement. Cette cession correspond au transfert

⁵⁹ Cf. le XII de l'article 133.

des biens nécessaires à la mise en œuvre de la compétence, appliqué au cas particulier des sociétés commerciales. Cette disposition interdit aux communes et aux départements de conserver une minorité de blocage au sein des organes de gouvernance de la société⁶⁰. La cession des actions se réalise selon les modalités du droit commun des sociétés, c'est à dire à titre onéreux, le prix devant normalement être fixé après accord entre les parties.

Pour autant, si le principe est clair, toutes les modalités pratiques de ces transferts de participations financières ne sont pas précisées par la réglementation et des situations de blocage peuvent en résulter :

- si la collectivité qui n'est plus compétente, a l'obligation de céder plus des deux tiers de ses actions au nouveau titulaire de cette compétence, ce dernier n'est pas contraint de les acquérir ;
- la cession nécessite un accord entre les parties, notamment sur le prix, accord qui n'est pas acquis *a priori*.

Les insuffisances de ce mécanisme expliquent souvent que les effets des différentes réformes territoriales n'ont pas encore été entièrement retranscrits dans la composition du capital des SEM et des SPL. Bien que l'exercice de la compétence aménagement soit obligatoire pour les EPT, le transfert des outils d'aménagement, notamment les entreprises publiques locales, n'a pas épousé le cadre défini dans la loi. Et nombre de communes demeurent les actionnaires prépondérants des

entreprises publiques locales alors même que la majeure partie de leurs compétences a été transférée aux intercommunalités. La même remarque vaut pour les départements actionnaires de SEM qui interviennent dans le domaine de l'aménagement.

De telles situations, qui se traduisent par le maintien de collectivités ne disposant pas de la compétence adéquate au sein du capital des entreprises publiques créent une insécurité juridique majeure sur les actes des collectivités et des sociétés concernées par l'évolution des compétences.

2.2 La compétence aménagement échoit essentiellement aux EPT

La loi prévoit qu'à défaut d'adoption d'une définition de l'intérêt métropolitain définissant le partage des compétences entre les deux niveaux d'intercommunalité, la MGP exerce l'intégralité des compétences transférées. Le choix de cette dernière d'un exercice a minima impose aux EPT d'intervenir sur la quasi-totalité des opérations. S'agissant des conditions dans lesquelles les EPT se sont saisis de la compétence d'aménagement, les situations observées par la chambre dans le cadre de ses contrôles, sont diverses, elles dépendent notamment de l'antériorité du projet communautaire. La réforme territoriale a donné à Paris les compétences d'un EPT, la Ville continue donc à décider seule des projets qui la concerne. **Plaine Commune** et **Grand Paris Seine Ouest** sont des intercommunalités anciennes, qui ont été transformées en EPT en 2016, mais dont les communes membres gèrent ensemble la compétence aménagement

⁶⁰ Question de M. DÉTRAIGNE Yves (Marne - UC) publiée le 6 mars 2003 - Interprétation de l'article 13 de la loi n° 2002-1 tendant à moderniser le statut des SEM locales : - Réponse du Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales publiée dans le JO Sénat du 7 août 2003 - page 2543 : « Dès lors, dans la mesure où l'objet social d'une SEML s'inscrit dans le cadre d'une compétence transférée à un EPCI, par exemple la compétence " développement économique ", et nonobstant le constat que la société continuerait d'intervenir pour la mise en œuvre d'opérations d'intérêt communal, il semble que la commune doive céder au moins deux tiers de ses actions au profit de l'EPCI auquel elle a adhéré. ».

depuis plus d'une décennie. Les EPT créés en 2016 qui n'exercent la compétence aménagement que depuis 2018 rencontrent des difficultés supplémentaires.

Mais d'une manière générale, alors que les EPT portent la compétence de droit commun sur le territoire de la métropole, la plupart des SEM et SPL concernées échappent à leur contrôle.

2.2.1 Paris conserve la compétence aménagement

Dans la réforme de l'organisation de la métropole francilienne, **Paris** qui est doté des compétences d'un EPT, a conservé sa compétence d'aménagement. La situation aurait donc pu apparaître comme simple, la Ville restant le concédant des opérations en cours qui ne sont pas déclarées d'intérêt métropolitain.

En 2010, la Ville de Paris a créé une société publique locale d'aménagement (SPLA), **la société « Paris-Batignolles Aménagement »** pour réaliser un projet ambitieux de reconquête urbaine sur la zone dite de Clichy-Batignolles⁶¹. Cette opération d'aménagement occupe un territoire d'environ 53 hectares au Nord Est du 17ème arrondissement de Paris, sur des emprises historiquement occupées par des activités logistiques et des infrastructures ferroviaires. Comme l'article L. 1531-1 du CGCT impose la présence d'au moins deux actionnaires pour les SPLA, le capital social était initialement réparti entre la Ville (60 %) et le département (40 %) malgré l'extrême proximité de ces deux collectivités qui comportaient les mêmes organes de décisions.

À compter de 2015, les départements ne disposant plus de compétence en matière d'aménagement, cette situation ne pouvait régulièrement être maintenue. Le département de Paris aurait dû céder plus des deux tiers de ses actions dès 2016. Toutefois, compte tenu de la future fusion dans une collectivité unique de la commune et du département de Paris à compter du 1^{er} janvier 2019, les actionnaires de la société « Paris-Batignolles Aménagement » n'ont pas jugé utile de se mettre en conformité avec la loi et se sont maintenus dans une situation irrégulière pendant deux ans.

La nouvelle collectivité unique, ne pouvait toutefois rester le seul actionnaire de la société. La MGP disposant de compétences d'aménagement de l'espace métropolitain, est rentrée au capital de la SPLA à hauteur de 10 % au 1^{er} janvier 2019, la Ville de Paris restant actionnaire à 90 %. Cette modification a donné lieu à un changement de statut de la société qui a évolué en SPL afin d'élargir son champ d'intervention aux études pré-opérationnelles. La société a aussi changé de dénomination pour devenir « Paris et Métropole Aménagement ». En 2021, il a été décidé que la société accompagnerait la métropole dans les études pré-opérationnelles du projet d'aménagement Poudrerie Hochailles à Livry-Gargan.

⁶¹ SPL Paris et Métropole aménagement : l'opération Clichy Batignolles (75), CRC Île-de-France, novembre 2019.

2.2.2 Les EPT Plaine Commune et GPSO, héritiers des communautés d'agglomération

Les **EPT Plaine Commune**⁶² et **Grand Paris Seine Ouest**⁶³ présentent la particularité d'avoir été institués sur le même périmètre que des communautés d'agglomération préexistantes dont ils ont repris les noms, les compétences et les services administratifs.

En particulier, la communauté d'agglomération Plaine Commune disposait d'une compétence en matière d'aménagement comportant « la création et la réalisation des ZAC et autres opérations d'aménagement reconnues d'intérêt communautaire ». L'organisation des Jeux Olympiques à Paris en 2024 et le développement du réseau Grand Paris Express confèrent à ce territoire un intérêt particulier. L'EPT dispose ainsi d'une SEM, d'une SPL et d'une foncière, toutes trois contrôlées par la chambre en 2022.

Au total, l'EPT est compétent en 2021 sur 45 opérations. Le transfert des conventions de concession avec les aménageurs a été réalisé rapidement par le conseil territorial.

Mais, conformément au principe de la « coopérative de villes », acté dans la charte de gouvernance de Plaine Commune adoptée en 2014, « aucune décision concernant une opération d'aménagement ne pourra être prise au niveau du Territoire sans l'accord préalable du maire concerné. Ainsi, le transfert de la compétence aménagement ne se traduira en aucun cas par un dessaisissement

de la ville sur le fond des opérations d'aménagement ».

Par exception, l'actionnariat de la **SEM Plaine Commune Développement**⁶⁴ est composé de l'EPT pour 45 %, des communes membres de l'EPT pour 31 % et d'actionnaires privés à hauteur de 24 %. La SEM est ainsi un des rares exemples, au sein de la métropole, de la représentation de l'EPT au capital de la SEM à hauteur de sa compétence aménagement.

L'EPT est également actionnaire de la **SPL Plaine Commune Développement** à hauteur de 50 %. La répartition de l'actionnariat dans ces deux structures respecte la législation. Par ailleurs, la MGP a souhaité entrer au capital de la SPL Plaine Commune Développement afin de mettre en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain sur le territoire de l'EPT, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la future ZAC Plaine Saulnier.

Sur le territoire de l'**EPT Grand Paris Seine Ouest**, la coopération intercommunale est aussi une pratique ancienne mais limitée. Aucune opération d'aménagement⁶⁵ existante n'ayant été reconnue d'intérêt métropolitain, celles relevant auparavant de la compétence des communes ont fait l'objet d'un transfert, à compter du 1^{er} janvier 2018, à l'EPT Grand Paris Seine Ouest, mais continuent de dépendre largement des communes.

Conformément aux dispositions législatives, l'EPT Grand Paris Seine Ouest exerce formellement la

⁶² Établissement public territorial Plaine Commune (Seine-Saint-Denis), CRC Île-de-France, avril 2022. ⁶³ Établissement public territorial Grand Paris Seine Ouest (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, novembre 2022. ⁶⁴ Société d'économie mixte Plaine Commune Développement (Seine-Saint-Denis), CRC Île-de-France, 2023. ⁶⁵ Celles mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

compétence aménagement depuis 2018. Il se substitue dans tous les droits et obligations des communes concernant les traités de concession. De ce fait, les communes ne peuvent plus intervenir dans les décisions relatives à l'exécution de la convention. De même, elles ne peuvent plus participer aux équipements publics qui viendraient à être construits ou livrés. Enfin, l'EPT Grand Paris Seine Ouest est seul responsable ou bénéficiaire du solde des opérations. Mais, seulement huit opérations ont ainsi été transférées par les communes, car ces dernières souhaitent majoritairement conserver l'exercice de cette compétence stratégique pour leur développement.

L'EPT détient par ailleurs une participation trop limitée au capital de sociétés publiques locales d'aménagement pour assurer le complet développement d'une stratégie territoriale en la matière.

En particulier, il a été noté que l'opération « Île Seguin - Rives de Seine », établie sur le site des anciennes usines Renault à Boulogne-Billancourt a été transférée à l'EPT Grand Paris Seine Ouest en 2018. La SPL « Val de Seine Aménagement » en est l'aménageur. Comme les SPL ne peuvent intervenir que pour le compte de leurs actionnaires, l'EPT a dû acquérir des actions de cette société. Mais sa participation reste minoritaire, à hauteur 1,33 % du capital. La commune de Boulogne-Billancourt n'a cédé aucune de ses parts et reste l'actionnaire majoritaire de la SPL avec 83 % du capital, en infraction aux dispositions législatives.

2.2.3 Une reprise formelle de la compétence aménagement pour les EPT Paris Ouest La Défense et Grand Orly Seine Bièvre

Le transfert de compétence d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre⁶⁶ ainsi que le transfert des biens et moyens financiers nécessaires à sa réalisation.

Les contrôles de la chambre sur le territoire de l'**EPT Paris Ouest-La Défense**⁶⁷ ont montré que ce dernier s'est insuffisamment emparé de ses responsabilités en matière d'aménagement. Pourtant, ce territoire comprend de nombreux enjeux d'aménagement, notamment avec le quartier d'affaires de Paris-La Défense ou les nombreux projets de la commune de Nanterre. L'EPT a identifié 26 opérations d'urbanisme transférables.

Cependant, le transfert réalisé aujourd'hui est seulement formel. De fait, aucune opération d'aménagement n'est pilotée par l'**EPT Paris Ouest-La Défense**, toutes le sont par les communes concernées.

En effet, si l'EPT est reconnu maître d'ouvrage par la loi, il ne possède pas de service chargé de l'aménagement et recourt aux agents des communes sans qu'ils lui aient été transférés. Il a conclu des conventions de prestations de services avec les communes pour leur confier la plupart des actes de gestion. Le préfet des Hauts-de-Seine a déféré ces conventions au tribunal administratif, estimant qu'il y avait détournement du transfert de la

⁶⁶ Cf. Article L5211-4-1 du CGCT. ⁶⁷ Établissement public territorial Paris Ouest-La Défense (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, novembre 2022.

compétence d'aménagement. Le tribunal administratif de Pontoise⁶⁸ a validé ces conventions. Le préfet n'a pas fait appel de cette décision.

La chambre relève par ailleurs un transfert partiel. Par exemple, **Nanterre**⁶⁹ a transféré huit opérations d'aménagement mais seules deux conventions de transfert ont été signées entre l'EPT et la commune. Pour les six autres opérations, aucune convention de transfert n'existe. Et en tout état de cause, le principe retenu est celui de la « neutralité financière » pour l'EPT Paris Ouest-La Défense, qui ne supporte ni risque, ni bénéfice des opérations.

De même, les sociétés publiques locales d'aménagement sont restées sous le contrôle des communes. Les contrôles de la **SEMNA**⁷⁰ et de la **SPLNA**⁷¹ ont permis d'établir que si la compétence aménagement avait en théorie bien été transférée à l'EPT Paris Ouest La Défense, ce dernier était absent du capital et des organes de gouvernance de la SEMNA et ne représentait que 1 % du capital de la SPLNA (contre respectivement 70 % et 99 % pour la commune de Nanterre).

Au-delà de la faible participation de l'EPT au capital de la SPLNA, se posait également la question de sa présence dans les instances de gouvernance. La commune de Nanterre qui possédait jusqu'à 2022 l'intégralité des sièges au bureau, a finalement consenti à accorder un siège au sein de cette instance à l'EPT POLD suite au contrôle de ce dernier effectué en 2021 par la CRC.

La chambre a également demandé à la commune de Nanterre de transférer une part prépondérante du capital de la

SPLNA à l'EPT Paris Ouest-La Défense et d'augmenter la présence de ce dernier dans les organes de direction de sorte à ce qu'il soit majoritaire.

Pour sa part, si **l'EPT Grand Orly Seine Bièvre**⁷² a procédé au transfert des opérations d'aménagement communales, ces dernières restent, là aussi, sous le contrôle des communes.

En effet, par délibération du 21 décembre 2019, l'EPT a validé la signature de conventions de transfert avec chacune des communes concernées, qui prévoient que toute dépense ou toute recette supportée par l'EPT doit être refacturée ou restituée à la commune en fin d'opération. Le transfert se fait donc dans le respect du principe de neutralité financière pour l'EPT Grand Orly Seine Bièvre. En conséquence, les communes portent l'intégralité des risques et des conséquences financières des opérations dont elles ont pris l'initiative avant le transfert de la compétence aménagement.

Le législateur avait prévu une montée progressive des ressources humaines et financières des EPT qui ne disposent pas de fiscalité propre, au fur et à mesure des transferts de compétences des communes aux intercommunalités grâce au fonds de compensation des charges territoriales. Lors des contrôles qu'elle a effectués, la chambre a relevé la faiblesse de ces recettes pour les EPT, qui traduit un transfert à minima de la compétence aménagement en particulier.

2.3 Des départements qui continuent d'intervenir

Depuis la suppression de la clause générale de compétences par la loi

⁶⁸ Par décision du 24 février 2022, le TA de Pontoise a validé ces conventions, considérant que l'article L. 5219-5 CGCT s'appliquait également aux ZAC (considérées comme « équipements ») et qu'il s'agissait bien d'une délégation de gestion dès lors que l'EPT en conservait la maîtrise d'ouvrage et le financement. ⁶⁹ Commune de Nanterre (Hauts-de-Seine) Cahier n°1 : contrôle organique, CRC Île-de-France, décembre 2020. ⁷⁰ Société d'économie mixte de Nanterre (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, 2023. ⁷¹ Société publique locale de Nanterre (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, 2023. ⁷² Établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre (Val-de-Marne et Essonne), CRC Île de France, novembre 2022.

NOTRé, les départements et les régions ne disposent plus de compétence en matière d'aménagement urbain.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un mécanisme financier semblable à celui déjà évoqué, a été mis en place pour que les départements se désengagent des SEM dont l'objet social n'entraîne plus dans le champ de leurs compétences d'attribution. L'article 133 (VII) de cette loi dispose ainsi que le département actionnaire d'une SEM ou d'une SPL dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'il cède, avant le 31 décembre 2016, à la collectivité bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement.

Le délai fixé par le législateur avait pour objectif d'inciter les collectivités concernées à mettre en cohérence rapidement l'actionnariat des SEM avec la nouvelle répartition des compétences.

A défaut, toutes les décisions prises par la société ainsi que celles du département actionnaire relatives à ses relations avec la SEM, sont juridiquement fragiles du fait de l'illégalité de la composition de l'actionnariat⁷³.

Sur le territoire métropolitain, les trois SEM départementales sont les entreprises publiques d'aménagement les plus importantes en chiffre d'affaires après la **SEMAPA**⁷⁴:

- Dans les Hauts-de-Seine, une fois exclue l'opération exceptionnelle générée par la SPL Val-de-Seine Aménagement (aménagement du site de l'ancienne usine Renault), la **SEM Citallios** représente près d'un quart du chiffre d'affaires total des 15 EPL d'aménagement.
- En Seine-Saint-Denis, **Séquano Aménagement** représente près de la moitié du chiffre d'affaires total des 10 EPL d'aménagement.
- Dans le Val-de-Marne, la **SADEV**⁷⁵ contrôle 69 % des parts de marché des 6 EPL d'aménagement présentes sur le département.

S'agissant de l'actionnariat de ces sociétés, la chambre a relevé des anomalies.

En 2015, la chambre a publié un rapport relatif à **Séquano Aménagement**⁷⁶, la SEM dont le capital était majoritairement détenu par le département de la Seine-Saint-Denis. Elle y relevait déjà que l'actionnariat public de la société n'était

Tableau n° 1 : Chiffre d'affaires des SEM départementales de la MGP

| Département | SEM | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------|----------------------------|------------|------------|------------|
| 92 | Citallios | 96 | 176 | 56 |
| 93 | Séquano Aménagement | 115 | 123 | 113 |
| 94 | Sadev | 103 | 86 | 133 |
| Total | SEM départementales | 314 | 385 | 302 |

Source CRC à partir de Scores et Décisions

⁷³ Réponse du Ministère de la cohésion des territoires, publiée dans le JO Sénat du 15 mars 2018 - page 1205, à la question écrite n° 00205 publiée dans le JO Sénat du 6 juillet 2017 - page 2094. ⁷⁴ Source : fédération des EPL. ⁷⁵ Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne, CRC Île-de-France, mai 2022.

pas conforme aux dispositions du CGCT car sept des neuf communes actionnaires ayant transféré la compétence d'aménagement étaient membres de communautés d'agglomération et aucune des trois communautés concernées n'était devenue actionnaire de la société. Sur ce point, à l'époque, le département de Seine Saint-Denis comme la SEM Séquano Aménagement avaient indiqué que l'actionnariat de la SEM avait vocation à évoluer.

Créée en 2007, la ZAC des Docks à **Saint-Ouen**⁷⁷ qui concerne un quart du territoire communal, consiste en la transformation d'un secteur à dominante industrielle en un éco quartier de ville mixte. La commune a concédé pour une durée de 18 ans, à la société Sodedat 93, devenue depuis Séquano Aménagement, la réalisation de cette ZAC.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la ZAC des Docks est reconnue d'intérêt métropolitain et la compétence relative à sa réalisation a été transférée à la MGP qui se substitue de plein droit à la commune pour l'exécution de l'ensemble des contrats et les éventuels contentieux afférents. Ce transfert de compétence s'est traduit par un avenant au traité de concession le 19 avril 2019.

Il a fallu attendre la fin de l'année 2022 pour que Séquano Aménagement restructure son capital à l'occasion d'une augmentation de ce dernier (de 57 %) et fasse entrer parmi ses actionnaires la MGP à hauteur de 10 % et les quatre EPT du territoire à hauteur de 15,3 %.

Dans cette opération cependant, le département de la Seine-Saint-Denis n'a cédé aucune de ses parts. Il détient toujours 35,2 % du capital et conserve une minorité de blocage dans la société, en infraction aux dispositions de l'article 133 de la loi NOTRÉ.

Par ailleurs, le 1^{er} décembre 2022, douze collectivités ont créé la SPL Séquano Grand Paris. Elle s'appuie sur les équipes de la SEM Séquano Aménagement. Son capital est principalement détenu par le département (32 %) et la MGP (30 %). Elle a pour objet, en particulier, la réalisation d'études, d'opérations d'aménagement et de construction d'équipements publics, pour le compte de chaque collectivité ou groupement de collectivités décidant d'en devenir actionnaire, au titre des compétences dont elles disposent. Chacune de ces collectivités disposera ainsi, de la faculté de confier directement en quasi-régie ou "in house" tout type de mission à la SPL Séquano Grand Paris⁷⁸, dont les domaines de compétences sont peu différents de ceux de la SEM.

Créée en septembre 2016, la **SEM Citallios**⁷⁹ résulte du regroupement de quatre SEM des Hauts-de-Seine et des Yvelines. L'actionnaire principal de la société Citallios est l'établissement public interdépartemental (EPI) 78/92, créé par les départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine pour mettre en œuvre des projets de mutualisation. Au 1^{er} janvier 2023, il détient 63,5 % du capital social aux côtés de deux autres collectivités territoriales, la commune de Clichy-la-Garenne (10,6 %)

⁷⁶ Séquano-Aménagement (Ex Sodedat 93), CRC Île de France, mai 2015. ⁷⁷ Commune de Saint-Ouen-sur-Seine (Seine-Saint-Denis), CRC Île-de-France, janvier 2022. ⁷⁸ Cf. rapport à la commission permanente du conseil départemental réunion du 7 juillet 2022 objet : restructuration et augmentation du capital de Séquano – création d'une société publique locale (SPL) Séquano – Grand Paris. ⁷⁹ Société anonyme d'économie mixte d'aménagement Citallios (Hauts-de-Seine), CRC Île de France, février 2022.

et la région Île-de-France (4,2 %). Aucune des entités publiques au capital de la SEM n'a la compétence aménagement et les trois quarts du capital de Citallios sont donc détenus irrégulièrement. Il en résulte pour la société une fragilité juridique. Sur le plan opérationnel, de surcroît, aucune des collectivités actionnaires ne dispose a priori des compétences techniques pour exercer un contrôle efficace de son activité.

La société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (Sadev 94) est avant tout un aménageur. La Sadev est une SEM concessionnaire d'une vingtaine d'opérations d'aménagement. Ses actionnaires sont pour l'essentiel dépourvus de la compétence aménagement. Le département du Val de Marne en est le premier actionnaire avec 26,60 % des parts. Dix-sept communes du Val-de-Marne ainsi que la Caisse des dépôts et consignations sont également actionnaires⁸⁰.

Pour autant, la régularisation de la situation par la Sadev est compliquée. Elle a proposé l'entrée à son capital aux trois EPT val-de-marnais. L'EPT Grand Orly Seine Bièvre a délibéré favorablement en avril 2021 et a acquis 3 % des actions détenues par le département du Val-de-Marne. Les deux autres EPT (Paris-Est Marne & Bois et Grand Paris Sud Est Avenir) sont actionnaires de SPL dans le domaine de l'aménagement, propres à leur territoire (respectivement, Marne au Bois SPL et GPSEA Développement) et ne sont pas entrés dans son capital en dépit de discussions avancées. En conséquence, les trois quarts du capital de la Sadev sont détenues par des collectivités dépourvues de la compétence aménagement. La Sadev,

ne pourra poursuivre son développement sans adapter son actionnariat aux évolutions institutionnelles de son territoire.

2.4 Des communes qui contournent la réglementation

Si dans un certain nombre de cas, les EPT ont repris, au moins formellement, la compétence d'aménagement, les communes restent néanmoins parties prenantes dans les opérations.

En particulier, de nombreux opérateurs d'aménagement contrôlés par la chambre sont majoritairement détenus par une ou plusieurs communes, car la mise en cohérence de l'actionnariat des SEM et des SPL avec les compétences effectivement détenues par les différents niveaux de collectivités se heurte à la résistance des communes.

Ainsi, pour échapper aux conséquences de l'article L. 1521-1 du CGCT qui permet aux communes de rester actionnaires d'une SEM ou d'une SPL dont l'objet social correspond à une compétence transférée à un EPCI, à la condition qu'elles leur cèdent plus des deux tiers de leurs actions, les communes ont imaginé diverses solutions de contournement.

2.4.1 La commune du Plessis-Robinson ne fait, selon elle, que des opérations de construction

Un exemple illustratif de ce point de vue est celui de **la commune du Plessis-Robinson**. En 1985, cette dernière a créé, **la société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la ville du Plessis-Robinson (SEMPRO)**⁸¹ et détient 80 % de son capital social.

⁸⁰ Parmi elles, sept sont directement représentées au conseil d'administration du fait de l'importance de leur participation (7,11 % pour Ivry-sur-Seine, Champigny-sur-Marne, Vitry-sur-Seine, Villejuif et Villeneuve-le-Roi, 6,78 % pour Valenton, et 2,99 % pour Arcueil. Les 10 autres communes présentes au capital de Sadev ne portent qu'une participation minoritaire (entre 0,29 et 0,93 %) et ne rassemblent que 4,54 %.

Depuis l'origine, la SEMPRO intervenait principalement dans le secteur de l'aménagement. Pour rester actionnaire très majoritaire de la SEM, la commune a décidé de retirer la compétence d'aménagement des statuts de la société en 2017.

Dans cet exemple, la définition de « l'opération d'aménagement » revêt une importance particulière car elle délimite la frontière entre ce qui relève de la compétence communale (les opérations de construction) et de celle de l'EPT (l'aménagement opérationnel). De ce fait, elle conditionne le maintien de la commune comme actionnaire majoritaire de la SEM chargée des opérations, et lui permet, le cas échéant, de garder voix au chapitre sur une compétence qu'elle ne détient plus.

Si les critères généraux définis par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, rendent complexe la distinction entre une opération d'aménagement et une opération de construction, la doctrine et la jurisprudence en ont précisé les contours et imposent que l'aménagement soit caractérisé par une opération d'ampleur ou d'un certain degré de complexité. A contrario, la construction d'un ouvrage, même d'importance, ne peut être considéré comme une opération d'aménagement.

Dans les faits, depuis le changement de ses statuts, la SEMPRO continue à exercer, au travers de la prise de participations au capital de sociétés civiles de construction-vente (SCCV), une intense activité d'aménagement pour le compte de la commune⁸².

Notamment, dans le cas du renouvellement urbain du quartier des Architectes et de celui de Noveos, la conjonction et l'interdépendance des projets présentent une ampleur et une complexité qui sont caractéristiques des opérations d'aménagement. La SEMPRO apparaît donc comme un outil de contournement de la répartition des compétences entre collectivités locales. Elle permet à la commune de développer son parti pris urbanistique et de demeurer maître de ses choix en matière de politique de l'habitat.

Dans son rapport sur les comptes et la gestion de la commune du **Plessis-Robinson**⁸³, la chambre a demandé à la ville de permettre à l'EPT Vallée Sud-Grand Paris d'exercer sa compétence d'aménagement en lui transférant les actifs détenus par la commune dans l'opération Novéos (biens immobiliers, actions des sociétés et droits contractuels) dans les conditions prévues aux articles L. 1521-1, L. 5219-5 et suivants du CGCT⁸⁴.

⁸¹ Société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la ville du Plessis-Robinson (SEMPRO) (92), CRC Ile-de-France, 2023.

⁸² Société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la ville du Plessis-Robinson (SEMPRO) (Hauts de Seine), CRC Île de France, 2023. ⁸³ Commune du Plessis-Robinson (Hauts-de-Seine), CRC Île de France, juillet 2022.

2.4.2 Nanterre et Issy les Moulineaux transforment leurs SPL d'aménagement en SPL multi-activités

Pour sa part, la commune de **Nanterre**, a créé en 2013 une SPL d'aménagement régie par l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme,

Photo n° 2 : Projet de quartier Ilot du Ponant au sein de la zone Novéos



Source : Site Eiffage constructions

⁸⁴ L'article L. 5219-5 du CGCT dispose que s'agissant de la compétence aménagement, le délai prévu pour l'adoption des délibérations concordantes de l'établissement public territorial et de ses communes membres fixant les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers est porté à deux ans à compter de la définition de l'intérêt métropolitain (adopté le 8 décembre 2017).

la **SPLNA**, dont le seul objet social était la réalisation d'opérations d'aménagement.

En mars 2017, la commune de Nanterre ayant perdu la compétence d'aménagement, a transformé la SPLNA, dont elle détient 99 % du capital, en SPL multi-activités. Les statuts de la SPL ont été modifiés pour étendre son champ d'intervention à des compétences communales, afin que Nanterre puisse en rester l'actionnaire majoritaire. À cette occasion, la SPLNA s'est vue confier l'exploitation du complexe cinématographique de la commune et a perdu son statut spécifique de SPL d'aménagement.

L'article L. 1531-1 du CGCT, modifié par la loi du 17 mai 2019⁸⁵ tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales, prévoit bien que les collectivités territoriales peuvent détenir des parts dans des sociétés dans la mesure où celles-ci exercent au moins une compétence de la collectivité territoriale.

Le législateur a toutefois encadré l'objet social des SPL en autorisant leur création pour la réalisation d'opérations limitativement énumérées (dont l'aménagement et la construction font partie), et en exigeant, en cas d'activités multiples inscrites dans leurs statuts, qu'elles soient complémentaires⁸⁶. En dehors de ce cadre strict, l'objet social et les activités d'une EPL doivent être considérés comme illicites.

Le rapporteur de la loi précitée avait précisé lors des débats parlementaires que « *les EPL ne sont pas un moyen de revenir subrepticement sur la répartition des compétences décidée par le législateur* ». Il avait précisé que « *le mécanisme que*

nous adoptons ne doit pas donner lieu à des abus de droit, à des détournements qui permettraient à une collectivité de financer 90 % d'une EPL alors que ses compétences ne seraient que marginalement couvertes par l'action de cette dernière ».

Par référence à la jurisprudence du Conseil d'État qui ne permet pas de réunir dans une même société des activités sans rapport les unes avec les autres, une activité complémentaire s'apprécie comme se rapportant exclusivement aux activités principales énumérées dans les statuts de la société.

Il est donc permis de s'interroger sur la complémentarité des activités d'aménagement, d'une part, et de gestion d'un équipement culturel comme un cinéma, d'autre part, exercées par la SPLNA et sur la licéité de ses statuts modifiés pour que la commune puisse se maintenir au capital de la société comme actionnaire majoritaire.

Le rapport de la chambre sur **l'EPT Grand Paris Seine Ouest Aménagement**, créée en 2010, avec la commune d'Issy-les-Moulineaux avaient été modifiés en 2020 pour introduire une activité d'exploitation du stationnement public, de compétence communale, afin que la commune conserve sa participation majoritaire et le contrôle de la société.

La chambre rappelle que les SPLA sont régies par les dispositions de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme qui en restreint l'objet principal⁸⁷. L'exploitation du stationnement public ne peut pas faire partie des missions d'une SPLA. Quand l'objet de la société est étendu à d'autres activités que celles

⁸⁵ Loi n° 2019-463 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales. ⁸⁶ Article L.1531-1 du CGCT : « lorsque l'objet social de la SPL inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires ».

prévues par la loi, la SPL d'aménagement ne peut conserver ce statut. De plus, dans une SPLA, l'une des collectivités actionnaires doit détenir plus de la moitié du capital. Dans le cas de Seine Ouest Aménagement, bien que l'objet principal de la SPL soit l'aménagement, **l'EPT Grand Paris Seine Ouest** détient seulement 11,62 % de la SPLA, ce qui n'est pas approprié.

Ces révisions, contestables en droit, des statuts des sociétés locales ont pour objectif et conséquence, le maintien de l'exercice de la compétence aménagement au niveau communal. Ceci empêche d'avoir une appréhension du besoin, notamment en matière d'équipements publics à l'échelle intercommunale, plus pertinente.

2.5 Les résultats décevants d'une mise en œuvre a minima de la métropolisation

2.5.1 Une compétence intercommunale qui reste ambiguë

Il convient toutefois de reconnaître que le transfert de la compétence aménagement au niveau intercommunal n'est pas exempt de certaines ambiguïtés.

D'une part, les communes continuent à jouer un rôle majeur dans l'aménagement. Ainsi, pour toutes les opérations de construction, la commune délivre les autorisations d'urbanisme, donc rien ne se construit sur son territoire sans son accord.

De plus, dans la mesure où les statuts des entreprises publiques locales officiant dans le domaine de l'aménagement, peuvent prévoir, à titre complémentaire, des opérations de construction ou de réhabilitation en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article L. 300 1 du

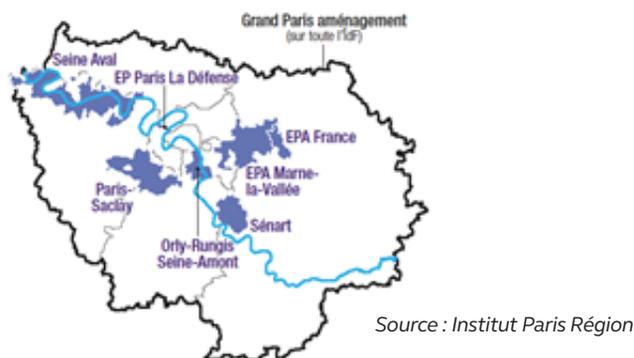
code de l'urbanisme, (pour la construction de bâtiments scolaires par exemple), et que la loi n'a pas transféré la compétence de construction de l'ensemble des équipements publics de superstructure aux EPT, les communes sont fondées à rester au capital de ces sociétés, mais dans des proportions représentatives de l'importance des différentes activités.

Par ailleurs, les opérations de rénovation urbaine soutenues par l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) apparaissent dans leur conception comme une exception à la compétence intercommunale de l'aménagement. En effet, localement le maire est le responsable du projet de rénovation urbaine alors même que l'équilibre social de l'habitat fait partie des compétences obligatoires des intercommunalités. Or ces projets, notamment ceux de démolition-reconstruction comportent souvent une dimension d'aménagement marquée. La primauté ainsi accordée à l'échelon communal plutôt que communautaire apporte donc de la confusion.

D'autre part, sur le territoire francilien, l'État est largement présent dans le domaine de l'aménagement. Il y contrôle les opérations d'intérêt national (OIN) qui concernent de grands secteurs stratégiques comme les aéroports de Roissy et d'Orly, la vallée de la Seine en amont et en aval de Paris, le faisceau nord de Paris à Roissy et enfin le plateau de Saclay. Sur ces zones, seuls des établissements publics d'aménagement nationaux (EPA) dédiés sont compétents en matière d'aménagement, et les

⁸⁷ « Les sociétés publiques locales d'aménagement et les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national sont compétentes pour réaliser, outre toute opération prévue au dernier alinéa de l'article L. 327-2 ou aux 1° et 2° de l'article L. 327-3 du présent code, 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 du présent code, 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. 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. »

carte n° 4 : Les établissements publics d'aménagement en Île-de-France



permis de construire y sont délivrés par les préfets (et non par les maires).

L'État est également présent au travers de l'établissement public à caractère industriel et commercial Grand Paris Aménagement⁸⁸, au sein duquel il détient la moitié des sièges, et qui intervient sur une centaine d'opérations sur tout le territoire francilien. La MGP dispose de deux sièges sur 20 au conseil d'administration de cet opérateur foncier et aménageur, pour représenter l'ensemble des communes et des EPT de son territoire.

Grand Paris Aménagement intervient notamment sur la ZAC de Charenton-Bercy. La commune de **Charenton-le-Pont**⁸⁹ est caractérisée par son enclavement prononcé. La commune est séparée du 12^{ème} arrondissement de Paris par le boulevard périphérique à l'ouest, coupée des berges de la Seine

par l'autoroute A4 au sud. Elle est aussi traversée par les voies ferroviaires desservant la Gare de Lyon. Pour traiter ces sujets, un projet d'aménagement urbain, la ZAC de Charenton-Bercy, a été engagé.

Les enjeux de franchissement urbain ont conduit au montage de deux opérations symétriques, la ZAC de Charenton-Bercy sur le territoire de Charenton-le-Pont, et la ZAC de Bercy Charenton sur le territoire de Paris. Les deux ZAC contigües auraient pu constituer une seule opération d'aménagement d'intérêt métropolitain. Mais au lieu de créer une ZAC unique, la Ville de Paris et la commune de Charenton ont signé, le 7 octobre 2019, une convention de partenariat relative à la coordination des projets urbains situés sur chacune des deux villes.

⁸⁸ Opérateur foncier et aménageur urbain depuis 1962, l'établissement public Grand Paris Aménagement dispose de compétences d'intervention en première et en seconde couronne, aussi bien dans le champ concurrentiel par des traités de concession des collectivités locales (80 % de son activité actuelle), qu'en mandat de l'État ou en initiative propre.⁸⁹ Commune de Charenton-le-Pont (Val-de-Marne), CRC Île-de-France, mai 2023.

Photo n° 3 : Les nouveaux axes de franchissement prévus par le projet de la Zac Charenton-Bercy



Source : commune de Charenton-le-Pont

Ce projet est fortement accompagné par les services de l'État à travers un contrat d'intérêt national, qui permet de mettre en place une gouvernance partagée entre le maire et le préfet.

La chambre a relevé que les services de l'État ont établi un co-pilotage de ce projet avec la commune, alors que l'esprit de la loi NOTRe aurait voulu que la MGP, ou à défaut, l'EPT, en soit le chef de file.

2.5.2 L'échec annoncé du rééquilibrage est-ouest et de la réduction des inégalités

La position attentiste de la MGP en matière d'aménagement a retardé l'évolution des autres acteurs. Les projets ne sont pas traités au niveau pertinent tel que défini par la loi.

En définitive, les projets conduits pour la plupart, au niveau communal, ou départemental, en l'absence de documents stratégiques métropolitains prescriptifs, ne prennent pas en compte les objectifs qui ont prévalu à la création de la métropole et au rééquilibrage de son territoire.

Notamment, la limitation de la spécialisation des territoires (en répartissant mieux l'activité économique) grâce aux projets d'aménagement en cours, apparaît limitée. En effet, les surfaces destinées à l'activité économique sont plus importantes là où cette spécialisation est déjà la plus marquée (**Plaine Commune** ou **Paris Ouest - La Défense**). Au contraire, là où l'activité économique est la moins implantée, les projets de cette nature sont quasiment inexistantes.

La réduction des inégalités entre les territoires semble modeste. Considérant qu'une façon de lutter contre les inégalités est de mettre plus d'équipements publics à la disposition des populations les plus défavorisées, taux de pauvreté et surfaces consacrées aux équipements ont été comparés. Les projets en cours concentrent les équipements publics sur les EPT où les revenus disponibles sont les plus élevés.

Tableau n° 2 : Comparaison des taux d'activité et de l'intensité économique des projets d'aménagement

| | Taux d'emploi ⁹⁰ | Surface activité/ surface logement | Surface activité (en millions m²) |
|----------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| T1 Paris (75) | 1,64 | 1,00 | 1,6 |
| T4 Paris Ouest La Défense (92) | 1,77 | 1,36 | 1,9 |
| T6 Plaine Commune (93) | 1,21 | 0,82 | 2,3 |
| T7 Paris Terre d'envol (93) | 0,78 | 1,21 | 1,7 |
| T10 Paris Est Marne et bois (94) | 0,69 | 1,32 | 1,0 |
| T9 Grand Paris grand est (93) | 0,63 | 0,25 | 0,4 |

Source : CRC à partir des données Scot et Institut Paris Région (document du 2 mai 2018), (tableau de bord des projets d'aménagement, données actualisées en continu consultées le 25 avril 2023)

Tableau n° 3 : Comparaison du revenu médian disponible (et taux de pauvreté) et de l'intensité des équipements dans les projets d'aménagement

| | Revenu moyen disponible (€/an) | Taux de pauvreté (%) | Surface équipement (en millions m²) | Surface équipement/SDP* |
|----------------------------|--------------------------------|----------------------|--|-------------------------|
| T3 Grand Paris Seine Ouest | 29 600 | 9 | 0,285 | 15,0 % |
| T4 Paris Ouest La Défense | 28 100 | 11 | 0,155 | 4,4 % |
| T1 Paris | 26 000 | 16 | 0,484 | 13,1 % |
| T6 Plaine Commune | 14 500 | 36 | 0,541 | 9,5 % |
| T8 Est ensemble | 16 400 | 29 | 0,044 | 2,0 % |
| T7 Paris Terre d'envol | 16 900 | 26 | 0,050 | 1,6 % |
| MGP | 21 900 | 18 | 2,3 | 6,1 % |

Source : CRC à partir des données Insee 2013 et IPR données actualisées en continu consultées le 25 avril 2023 - * SDP : surface totale de plancher des projets

⁹⁰ Le taux d'emploi correspond au nombre d'emplois dans la commune pour un actif résident de 15 ans ou plus.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La réforme territoriale imposait une recombinaison des acteurs de l'aménagement. La prise de compétence discrète de la MGP sur l'aménagement impose aux nouveaux EPT d'intervenir sur la quasi-totalité des opérations. Ils se limitent souvent à une reprise formelle de la compétence aménagement. Les départements bien que dessaisis de la clause générale de compétence depuis 2016, se mêlent toujours d'aménagement. Et le retard pris pour l'adoption définitive des documents de planification stratégique en matière d'aménagement à l'échelle du territoire métropolitain, permet aux communes de garder un rôle essentiel et de conserver à leur main les entreprises publiques locales d'aménagement qu'elles ont créées, qu'il s'agisse de sociétés d'économie mixte ou de sociétés publiques locales.

Or, afin de mettre en adéquation la gouvernance de ces sociétés avec les compétences des collectivités actionnaires, la loi a prévu un dispositif permettant de sécuriser les décisions prises par l'ensemble des acteurs et de limiter autant que faire se peut, les risques pour les finances publiques locales. Force est de constater que ces dispositions, qui concernent l'essentiel des 38 entreprises publiques locales ayant des missions d'aménagement sur le territoire, sont trop peu mises en œuvre.

En définitive, peu d'opérations sont réfléchies, décidées et réalisées en prenant en compte une stratégie de territoire globale, propice à un rééquilibrage du territoire.

3 DES RISQUES POUR LES DENIERS PUBLICS QU'IL CONVIENT AUJOURD'HUI DE CIRCONSCRIRE

Toute opération d'aménagement ou de constructions entraîne des besoins en équipements, qu'ils s'agissent d'équipements d'infrastructure (voiries, réseaux divers, etc.) ou de superstructure (crèches, écoles, gymnase, centre culturel, etc.). Le principe général veut que la collectivité locale assure la maîtrise d'ouvrage des équipements publics et leur financement. Elle peut solliciter pour ce faire, plusieurs dispositifs.

La taxe d'aménagement, perçue sur toute opération de construction nécessitant une autorisation d'urbanisme, est le mode de financement de droit commun. Elle intervient en particulier, lors du développement de projets « en diffus », où la commune est tributaire de l'initiative et des choix des promoteurs, et qui représentent les deux tiers des m² autorisés sur le territoire métropolitain sur les 10 dernières années.

Pour des opérations de grande ampleur, où la collectivité s'implique directement, elle peut assumer un niveau de risque financier élevé, en particulier lorsque l'enjeu urbain est tel, qu'il ne peut pas être laissé à la seule initiative privée. La ZAC est alors l'outil privilégié. Il permet la mise à la charge de l'aménageur du coût de l'ensemble des équipements publics rendus nécessaires par les opérations projetées, grâce au bilan financier de l'opération. Toutefois, la forte incertitude associée à ces projets d'envergure, impose de définir des modalités de partage des risques entre la collectivité et l'aménageur. En cas d'opération économiquement déficitaire aux risques

de la collectivité, les finances de cette dernière seront appelées pour restaurer l'équilibre.

Dans ce cadre, les collectivités territoriales sont exposées financièrement à double titre dans les opérations d'aménagement : elles sont à la fois les concédantes (ou les anciennes concédantes) des opérations d'aménagement et les actionnaires de sociétés d'aménagement.

3.1 Des risques avérés pour les finances publiques locales

3.1.1 Des risques financiers qui persistent pour des collectivités concédantes qui ne devraient plus l'être

L'insuffisante mise en œuvre de la réforme territoriale expose des collectivités qui ne devraient plus être engagées dans les projets, à des risques financiers disproportionnés.

Parce que la MGP et les EPT sont compétents en lieu et place des communes membres, les opérations d'aménagement sur leur territoire devraient leur être transférées. Ils devraient reprendre les droits et les obligations portant sur les biens immobiliers et fonciers créés par les aménageurs ainsi que les risques, notamment financiers, liés à l'aménagement. Dans une logique de mutualisation des risques, la MGP ou les EPT devraient pouvoir conserver les résultats des opérations qu'ils ont reprises, les opérations bénéficiaires venant compenser celles potentiellement déficitaires.

Par exemple, le bilan prévisionnel de l'opération ZAC des Docks à Saint-Ouen s'élève à 533 M€. Un quart des équipements publics reste à réaliser et à financer. La commune dont la participation est prévue à hauteur de 105 M€, s'est en outre engagée à payer le surcoût des travaux de mise en état des sols et à compenser les subventions non perçues. Elle supporte donc majoritairement le risque financier. Alors que cette opération a été déclarée d'intérêt métropolitain, la MGP ne participe pas à ce financement et ne supporte pas de risque. Les moyens des collectivités sont censés être en adéquation avec leurs attributions et ne sont pas destinés à financer, même indirectement, d'autres activités.

D'une manière générale, les risques financiers associés aux opérations ne doivent plus être portés par des collectivités qui ne disposent plus de la compétence aménagement ni des recettes et du dynamisme fiscal associé.

3.1.2 Quand les opérations d'aménagement pour le compte de la collectivité sont fragilisées économiquement

L'entreprise publique locale, en tant que forme particulière d'organisation d'un service public, est susceptible d'entraîner des risques financiers pour la collectivité. Le capital des SEM se trouve souvent constitué majoritairement, directement ou indirectement, de fonds d'origine publique ou relevant d'acteurs de la sphère publique et, de manière générale, la place des acteurs privés y reste marginale. Pour leur part, les SPL sont constituées a minima de deux actionnaires, tous publics.

Le risque financier porté par ces sociétés intéresse donc directement les deniers publics, conduisant ainsi *in fine* à faire supporter aux contribuables les risques économiques résultant d'une défaillance de gestion.

Comme tout autre opérateur économique, une EPL peut bénéficier de l'ensemble des aides compatibles avec le droit européen. Elle peut notamment obtenir de la part des collectivités une garantie d'emprunt, plafonnée à 80 % du montant des opérations d'aménagement. Or si le statut de société anonyme permet de limiter la responsabilité des actionnaires à leurs apports respectifs, les garanties d'emprunt sont susceptibles d'engager les finances des entités cautions de façon substantielle.

La faiblesse des fonds propres, sans proportion avec l'importance des bilans d'aménagement, impose l'instauration du mécanisme de garantie des collectivités actionnaires. Sans cela, l'accès bancaire et le financement de la plupart des opérations seraient rendus difficiles.

Initialement indolore budgétairement pour les collectivités, garantir les emprunts des EPL peut toutefois se révéler une pratique dangereuse pour elles car elles peuvent être appelées en garantie par l'organisme prêteur du fait de la défaillance de l'emprunteur.

De plus, en cas de difficultés, la collectivité actionnaire est *in fine* seule comptable de cette garantie. En effet, si une commune peut bénéficier de subventions exceptionnelles de la part de l'État lorsque des circonstances anormales entraînent pour elle des difficultés financières particulières,

l'article L. 1524-4 du CGCT exclut qu'une commune bénéficie d'une telle aide de l'État en cas de difficultés financières nées de sa participation au capital d'une SEM ou de la garantie qu'elle a accordée aux emprunts contractés par une telle société.

Les SEM départementales, par exemple, sont dotées de fonds propres faibles au regard des investissements qu'elles sont amenées à porter. De ce fait, alors qu'elles financent leurs opérations par l'emprunt, leur ratio de dettes financières sur fonds propres est élevé, compris entre

2 et 13 alors que pour une entreprise privée classique, il est considéré comme préférable que ce ratio soit inférieur à 1. Cette situation n'est pas exceptionnelle dans les sociétés publiques, mais elle est porteuse de risques, ce qui est critiquable surtout pour des collectivités qui ne disposent plus de la compétence.

Tableau n° 4 : Ratios dettes financières sur fonds propres des SEM départementales en 2019

| | Fonds Propres (M€) | Dettes Financières (M€) | Ratio Dettes/ fonds propres |
|------------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Plaine Commune Développement | 6,1 | 80,7 | 13,3 |
| Sadev | 59,8 | 365,9 | 6,1 |
| Citallios | 32,0 | 67,5 | 2,1 |
| Total | 97,9 | 514,1 | 5,2 |

Source CRC à partir de Scores et Décisions

Au-delà des garanties d'emprunt, les collectivités assumant un risque sur des opérations d'aménagement doivent également anticiper un possible déficit de l'opération qui doit se matérialiser par la constitution de provisions. Si jamais ce risque venait à se concrétiser, il pourrait conduire ces collectivités à prendre des décisions, comme augmenter les impôts, accentuer leur endettement, ou diminuer leurs investissements.

Par exemple, s'agissant de la ZAC Ivry Confluences, le traité de concession a été initialement signé entre la commune d'Ivry-sur-Seine, concédante, et la **Sadev**, SEM concessionnaire dont elle constitue la plus importante opération. Actant le transfert de compétence, un avenant signé en 2018 prévoit que l'**EPT Grand Orly Seine Bièvre** se substitue à la commune en tant que nouveau concédant mais précise que le contrat reste exécuté selon les conditions antérieurement prévues, soit une participation de la commune d'Ivry-sur-Seine à hauteur de 151 M€ HT, l'opération restant financièrement neutre pour l'EPT.

Le bilan de l'avancement de l'opération en 2021 a fait apparaître que si rien n'était changé, l'opération d'aménagement présenterait un déficit de 270 M€ à la fin de sa réalisation en 2030. Le retard de livraison d'opérations immobilières tertiaires ou la modification du projet, en 2019, pour créer davantage d'espaces verts et moins de constructions seraient notamment en cause. Pour revenir à l'équilibre, Ivry-sur-Seine a fait le choix d'augmenter les prix de sortie des logements.

Ni le département du Val-de-Marne, ni la commune d'Ivry-sur-Seine, tous deux actionnaires de la Sadev, à hauteur ensemble de 33,7 %, et donc tous deux fortement exposés à un risque financier en centaines de millions d'euros, ne sont plus compétents pour développer des opérations d'aménagement.

Il est probable que certaines opérations déficitaires sont artificiellement prolongées car la commune ne souhaite pas inscrire à son budget les conséquences financières d'un risque qu'elle a pourtant initialement accepté.

3.1.3 Des risques financiers majorés pour les actionnaires de SEM

Les collectivités et leurs groupements peuvent depuis 1983 créer des sociétés d'économie mixte locales notamment pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction. Ces dernières doivent réunir sept actionnaires et la part de l'actionnariat public doit être comprise entre 50 et 85 %.

Dans le modèle de 1983, les SEM avaient vocation à travailler exclusivement pour leurs collectivités actionnaires : elles leur confiaient des contrats sans mise en concurrence et sans publicité, dans un cadre de quasi-régie. Cette souplesse de fonctionnement a pu expliquer le succès de ces sociétés. Il s'en est créé 900 en France dans la décennie qui suit la loi de 1983 et le cap des 1 000 SEM a été dépassé en 1989.

Mais la présence d'actionnaires privés au sein du capital des SEM a rendu impossible un tel fonctionnement pour respecter la réglementation européenne concernant la commande publique.

Ainsi, la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement a imposé une « procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes » pour recourir aux services des SEM. Aujourd'hui, les SEM sont donc mises en concurrence, pour l'attribution de concessions d'aménagement comme pour leurs autres domaines d'activités. Placée dans un environnement concurrentiel, les SEM n'ont plus de marché protégé et leur modèle économique se révèle fragile.

Dans ces conditions, un certain nombre de SEM qui œuvrent dans le secteur de l'aménagement sur le territoire métropolitain connaissent des difficultés pour renouveler leur portefeuille d'opérations d'aménagement concédées. De telles situations ont été relevées par la chambre, notamment pour la **Citallios**, la **Sadev** ou pour la **SEM Plaine Commune Développement** qui n'a pas obtenu de nouvelle concession depuis 2016.

Progressivement, la dynamique de développement des SEM les a éloignées de leurs finalités d'origine et les a conduites à intervenir de manière croissante comme des opérateurs privés, s'ouvrant ainsi à de nouvelles et multiples activités. Celles-ci prennent la forme d'opérations pour des tiers non actionnaires, d'opérations pour compte propre, parfois en dehors du ressort territorial de leurs collectivités actionnaires, et à des prises de participations dans des sociétés.

Cette évolution est souvent présentée comme un moyen de survie pour des sociétés qui peinent à vivre de leur activité principale. Car comme toute société anonyme, une SEM est soumise au droit commun en matière d'équilibre financier et aux procédures

de redressement, de dépôt de bilan ou de mise en liquidation judiciaire. Les secteurs de l'aménagement et de l'immobilier sont des domaines où les marges sont réputées faibles, ce qui peut conduire les SEM dans ce secteur, à rechercher des activités plus rémunératrices, réalisées pour compte propre.

La pluriactivité, dans une société qui globalise les ressources, permet la compensation financière entre activités mais les risques financiers pour les collectivités actionnaires ne sont pas marginaux, d'autant que les montants en jeu peuvent être significatifs et alors même que l'exercice de contrôle des risques par les collectivités actionnaires est ainsi rendu plus difficile. Plusieurs rapports de la chambre ont mis en évidence la faiblesse du contrôle exercé par les collectivités actionnaires sur leurs sociétés.

Les risques qui pèsent sur les collectivités du fait de l'activité de leurs SEM ne sont malheureusement pas que virtuels. À **Chelles**, la **SEM M2CA**⁹¹ a été créée dès 1990, pour mettre en œuvre l'opération de requalification des friches ferroviaires de l'Aulnoy. Dès le début des années 2010, plusieurs difficultés apparues sur ses opérations en cours ont affecté le bilan financier de la M2CA. Afin, d'améliorer ce dernier, M2CA a reçu l'autorisation de ses actionnaires de mener pour son compte, via la société anonyme « SASU Côté Parc », une opération de construction d'un immeuble d'habitation sur la ZAC Centre Gare afin de le revendre à des particuliers et d'en tirer des bénéfices plus substantiels.

⁹¹ Commune de Chelles (77) et société publique d'aménagement d'intérêt national Marne Chantierine Chelles Aménagement (M2CA) Cahier N° 2 – Politique urbaine et d'aménagement, CRC Île-de-France, 2023.

Cette opération fut en réalité un échec en raison des nombreuses malfaçons de l'immeuble, qui conduisirent M2CA à rembourser tous les acquéreurs et à se résoudre à la destruction de l'ouvrage.

La M2CA se trouva, alors, placée dans une situation de crise financière telle, qu'elle mettait en cause son existence même et impliquait l'engagement de ses principaux actionnaires aux rangs desquels figurait la commune de Chelles. Dès 2013, M2CA a dû constituer une provision pour risques et charges de 2,8 M€, a vu sa trésorerie se détériorer de façon importante, s'est trouvée dans l'incapacité de faire face à ses échéances de remboursement d'emprunt et, au terme de l'exercice 2014, le total de ses capitaux propres s'effondra à - 3,13 M€. La perspective de la liquidation de M2CA signifiait de graves conséquences financières pour la commune de Chelles et la communauté d'agglomération de l'époque : le coût total potentiel a été estimé à 7,95 M€ pour Chelles (soit 14 % de son budget de fonctionnement) et à 5,70 M€ pour la communauté d'agglomération Marne et Chantereine.

La mise en œuvre d'un plan de sauvetage de la société en 2015 et 2016 a permis un redressement du résultat net comptable. Cependant, les effets de ce plan se sont essoufflés durant les exercices 2017 et 2018, expliquant la persistance d'une situation financière restée incertaine et un résultat net comptable stagnant. En 2019, la M2CA a changé de statut pour être transformée en société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) avec l'entrée à son capital de l'établissement public d'aménagement de l'État, EpaMarne.

Cet exemple qui a conduit la chambre à être saisie dans le cadre d'un contrôle budgétaire, rappelle que les communes auraient tort de s'engager à la légère dans le capital de sociétés publiques locales ayant des activités qui ne relèvent pas de leurs compétences.

Jusqu'en 2022, toute prise de participation d'une SEM au capital d'une société commerciale faisait préalablement l'objet d'un accord exprès des collectivités actionnaires⁹². Or, la plupart des opérations propres de **Citallios** s'appuient sur la constitution de sociétés civiles de construction vente (SCCV) qui ne sont pas des sociétés commerciales et dans laquelle la SEM prend des parts. De ce fait, seule une opération pour compte propre, parmi les sept engagées par Citallios, a été soumise à l'accord exprès de ses actionnaires publics.

De même, la **SEMPRO** a fondé l'essentiel de son activité sur des opérations de promotion-vente, portées par 17 SCCV dans lesquelles elle a pris des participations sans validation préalable de la commune du Plessis Robinson pourtant actionnaire majoritaire qui est exposée à des risques juridiques et financiers élevés.

Depuis le 21 février 2022, la promulgation de la loi 3DS⁹³ donne des outils pour renforcer le contrôle des collectivités sur les sociétés d'économie mixte. Notamment, il est expressément prévu la nullité des prises de participation directe ou indirecte dans le capital d'une autre société (commerciale ou non) sans accord préalable et exprès des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration ou au conseil de surveillance.

⁹² L. 1524- 5 du CGCT. ⁹³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Le rapport de la Cour des comptes de 2019 relatif aux sociétés d'économie mixte locales, concluait que leur modèle juridique et financier « présente des faiblesses et est porteur de risques » pour les collectivités locales. En effet, leurs évolutions, notamment le développement de la pluriactivité, les pratiques de filialisation ou de prises de participation dans des sociétés commerciales, génèrent des risques de nature financière, juridique ou opérationnelle, susceptibles de les mettre en danger.

3.2 Les enjeux majeurs imposent de mettre en place une organisation plus efficiente

3.2.1 Des outils d'aménagement à concentrer et à placer au niveau compétent

Dans ce contexte, il importe que les risques notamment pour les finances publiques locales soient mutualisés, limités et mieux prévenus.

3.2.1.1 Le nouvel engouement pour les SPL

Le législateur, prenant acte de l'évolution du droit européen, en poursuivant l'objectif de conserver aux collectivités la possibilité du travail en quasi-régie, tout en réduisant le risque juridique pesant sur les SEM, a créé par la loi du 28 mai 2010⁹⁴ un outil alternatif sans participation d'actionnaires privés : les SPL, auxquelles les collectivités actionnaires peuvent attribuer des concessions sans publicité ni mise en concurrence.

Tableau n° 5 : Comparaison des SEM et des SPL

| | SEM | SPL |
|-------------------------------|---|---|
| Nombre minimum d'actionnaires | 7 | 2 |
| Part de l'actionariat public | 50 à 85 % | 100 % |
| Missionné par la collectivité | APRES mise en concurrence | SANS mise en concurrence |
| Territoire d'intervention | Pas de limite géographique | Cantonnée aux territoires des collectivités actionnaires |
| Clientèle | Peuvent intervenir pour des personnes qui ne participent pas à leur capital | Exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires |
| Pouvoir adjudicateur | Oui | Oui |
| Activités pour compte propre | Oui | Non |

Source : CRC

⁹⁴ Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

Toutefois, en tant que pouvoir adjudicateur, ces sociétés doivent respecter des procédures de publicité et de mise en concurrence pour choisir leurs prestataires et fournisseurs dans le cadre de l'exécution de leurs missions.

Par dérogation à l'article L. 225-1 du code de commerce qui prévoit pour les sociétés anonymes que « le nombre des associés

ne peut être inférieur à sept », les SPL peuvent n'être composées que de deux actionnaires. Les élus administrateurs doivent exercer sur la SPL un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur les services de leurs collectivités (dit aussi « *in house* »). Les SPL ne peuvent exercer leurs activités que pour le compte exclusif de leurs actionnaires.

Encadré n° 5 : L'exception *In house*

La Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) a admis que, dans certains cas, les collectivités publiques, alors qu'elles concluent un contrat avec une entité distincte, doivent être regardées comme réalisant la prestation en interne, ce qui justifie de ne pas la soumettre aux règles de publicité ni de mise en concurrence⁹⁵.

Les conditions posées par la CJUE sont les suivantes : la société avec laquelle la collectivité contracte doit appartenir entièrement à des collectivités publiques et réaliser l'essentiel de ses activités avec la ou les collectivités qui la détiennent, et la collectivité qui concède l'opération d'aménagement doit exercer un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, c'est-à-dire qu'elle doit avoir notamment une influence déterminante sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la société.

En particulier une commune ne peut être regardée comme participant, de façon effective, aux organes de direction de la société, ni, par suite, comme exerçant sur elle, même conjointement avec les autres actionnaires, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services si :

- elle détient une participation très minoritaire au capital de la SPL ;
- en l'absence d'un représentant propre au sein de son conseil d'administration, alors que cette instance, principal organe de direction de la société, approuve les concessions d'aménagement;
- en l'absence d'une voix délibérative, (celle indirecte, par l'intermédiaire d'un représentant commun des petits actionnaires, n'étant pas suffisante) ;
- elle ne peut requérir seule l'inscription d'un projet à l'ordre du jour.

La définition législative de la SPL d'aménagement ne permet pas de considérer a priori que le critère dit du « contrôle analogue » est systématiquement rempli, le cas des actionnaires très minoritaires étant délicat à traiter.

Ainsi, une adhésion de pure forme à une SPL ne suffit pas pour valider *in concreto* l'application de l'exception « *in house* » aux contrats passés avec une SPL. Une détention peu représentative du capital et l'absence de participation aux organes d'administration de la SPL est susceptible de priver l'actionnaire très minoritaire du bénéfice du « *in house* ».

⁹⁵ CJUE, Econord SpA 29 novembre 2012 (Affaire C182-11).

Les SPL ont la possibilité de prendre des participations dans d'autres sociétés commerciales puisqu'aucune disposition spécifique ne l'interdit formellement. Toutefois, les contraintes sont nombreuses et limitent considérablement cette possibilité.

La société commerciale dans laquelle serait prise la participation doit nécessairement participer à la réalisation des missions de la SPL. Il ne peut s'agir de satisfaire une stratégie de conquête de marchés puisque la SPL, en tant que quasi-régie, n'a aucune vocation de marché. Elle ne peut intervenir que sur le territoire des collectivités actionnaires. La participation doit rester minoritaire et ne conférer aucun pouvoir de contrôle à la SPL.

Contrairement aux SEM, les SPL ne sont pas compétentes pour agir pour des collectivités non actionnaires, même accessoirement. Elles ne peuvent pas développer des activités pour leur propre compte ou dans le cadre de compétences qui ne seraient pas attribuées aux collectivités actionnaires.

Sans actionnaire privé, la société publique locale présente, cependant, l'inconvénient d'écarter par principe de son conseil d'administration des professionnels de l'aménagement (Caisse des dépôts et consignations), des financeurs (Caisse d'Épargne, par exemple) et des organismes de logement social qui ne peuvent apporter leur expertise. Par ailleurs, les collectivités actionnaires des SPL supportent seules les risques financiers.

En 2019, dans son rapport relatif aux sociétés d'économie mixte locales, la Cour des comptes estime que les collectivités doivent privilégier, autant que faire se peut, le recours aux SPL plutôt qu'aux SEM pour porter leurs projets, car les risques juridiques et financiers sont mieux maîtrisés.

La souplesse de fonctionnement combinée au risque diminué, a fait le succès des SPL. Depuis 2010, sur le territoire de la MGP, dans le seul domaine de l'aménagement, huit SPL ont été créées.

3.2.1.2 Des outils à concentrer et à placer au niveau compétent

Un certain nombre de ces nouvelles SPL arrivent toutefois en doublon de SEM existantes et en constituent même les premières concurrentes. À cet égard, au Plessis-Robinson, à Nanterre et sur l'EPT Plaine Commune, la chambre a contrôlé trois situations où cohabitent sur le même territoire, à la fois une SEM (respectivement **SEMPRO**, **SEMNA** et **SEM Plaine Commune Développement**) et une SPL (**SPL Sud-Ouest 92**, **SPLNA** et **SPL Plaine Commune Développement**) ayant sur leurs territoires respectifs des compétences comparables. La chambre a chaque fois appelé les collectivités à mettre fin à cette situation.

En 2015 déjà, la Cour des comptes⁹⁶ faisait le constat, s'agissant des opérateurs publics d'aménagement en Île de France, d'une multiplicité et d'une disparité des opérateurs locaux.

On recense 38 entreprises publiques locales d'aménagement dans le périmètre de la MGP⁹⁷, soit trois par EPT,

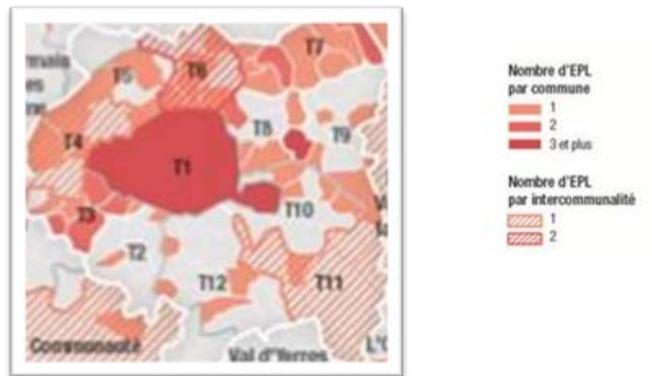
⁹⁶ Rapport public annuel, tome I - Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter, Cour des comptes, 2015. ⁹⁷ La chambre a contrôlé dans le cadre de la présente synthèse un échantillon de 12 EPL (7 SEM et 5 SPL), réparties sur les quatre départements de la petite couronne, qu'elles soient départementales, communales, ou territoriales, ayant réalisé 620 M€ de chiffre d'affaires en 2019 sur 1 Md€ réalisé par l'ensemble des 38 EPL œuvrant dans le domaine de l'aménagement sur le territoire de la MGP.

sans compter les établissements publics d'État d'aménagement et de foncier.

Ils représentent 1 Md€ de chiffre d'affaires, des fonds propres de 100 M€ et des effectifs de 750 personnes. Quinze de ces sociétés sont situées dans le département des Hauts-de-Seine, 10 dans le département de la

Seine-Saint-Denis. La Ville de Paris et le département du Val de Marne comptent largement moins de structures que leurs homologues, avec respectivement 7 et 6 EPL d'aménagement. La moitié sont des SEM, comportant au moins un actionnaire privé, l'autre moitié sont des SPL, à 100 % publiques.

Carte n° 5 : Les opérateurs d'aménagement sur la MGP



Source : Institut Paris Région (2018)

Il s'agit pourtant d'une activité concentrée puisque les cinq EPL les plus importantes réalisent ensemble plus de 500 M€ de chiffre d'affaires quand les cinq moins actives en réalisent moins de 3 M€.

La rémunération de certaines sociétés dépend d'un portefeuille d'opérations qui peut s'avérer réduit. Ainsi la ZAC Ivry-Confluences a représenté environ 40 % en moyenne de la rémunération de la **Sadev** sur la période de contrôle de la chambre. L'opération Paris Rive Gauche représentait à elle seule 96 % de la rémunération d'aménageur de la **SEMAPA** en 2012. C'est désormais l'opération Bercy-Charenton qui représente l'avenir du fonctionnement de la société : elle pèse déjà pour 25 % de la rémunération d'aménageur en 2019, alors que la Ville a décidé d'amender le projet d'aménagement de cette ZAC et que l'équilibre économique de la société dépend pour partie de la mise en œuvre de ces décisions.

Si les collectivités ont souhaité, chacune dans leur territoire, créer leur entreprise publique propre, la pertinence de ce modèle est aujourd'hui incertaine. Dans un contexte caractérisé par l'accroissement de la taille des opérations, leur complexification, leur renchérissement, l'allongement de leur durée qui peut atteindre 20 à 25 ans, et donc l'accroissement des risques, voire l'absence de visibilité sur les coûts de sortie, une augmentation de la taille critique des opérateurs serait aujourd'hui nécessaire.

Dans certains cas, la création d'une SPL intervient aux côtés d'une SEM qui est maintenue, face aux difficultés rencontrées pour lui faire cesser son activité.

En effet, il convient d'abord d'obtenir l'accord de tous les actionnaires, en particulier de ceux qui ne pourront pas, par construction, participer à la SPL, au premier rang desquels, les actionnaires privés. Or, la cession d'actions relève du droit commun des sociétés commerciales et, par conséquent, d'un accord entre le vendeur et l'acheteur sur le prix. Si la SEM a des participations dans des filiales, l'évaluation n'en est que plus complexe. Le rachat d'actions par les collectivités nécessite ensuite des décisions d'ordre budgétaires.

Dans un référé de 2017⁹⁸, la Cour des comptes avait souhaité qu'« en cas de transfert de compétences, un mécanisme automatique de transfert des actions valorisées au coût historique inscrit dans les comptes de la collectivité ou du groupement cédant pourrait être créé par la loi au bénéfice du nouveau titulaire de la compétence ». Cette attente n'a pas connu à ce jour de suite concrète.

La mise en place des EPT depuis 2016 aurait dû accélérer le regroupement des opérateurs et permettre aux collectivités compétentes de prendre la place qui leur revient. Leurs entreprises publiques d'aménagement devraient prendre le relais des sociétés d'économie mixte départementales en plus de se substituer de plus en plus aux sociétés communales.

⁹⁸ Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales. Cour des comptes, 15 juin 2017.

Ainsi, regrouper les opérateurs publics locaux pour leur donner la taille critique suffisante, permettrait de renforcer leurs compétences techniques, de remédier à leur sous-capitalisation et d'élargir leurs portefeuilles d'opérations pour un meilleur équilibre financier avec un niveau de risque plus acceptable.

3.2.2 Une exceptionnelle contrainte foncière dont il convient de maîtriser les effets spéculatifs

L'organisation des opérateurs fonciers publics pourrait également être réformée.

3.2.2.1 Le défi du financement du foncier

Une opération d'aménagement engage plusieurs années de dépenses avant la perception des recettes, les besoins de trésorerie en constitue donc une problématique centrale. En particulier, dans les conditions de raréfaction des surfaces disponibles, d'augmentation des prix des terrains et des coûts de remise en état des sols que connaît le territoire, le financement du foncier est primordial.

Dans un contexte de tensions budgétaires pour les collectivités, celles-ci ont recours à différents dispositifs qui contribuent à traiter ce problème.

Par exemple, en détachant le droit de construire du droit de propriété, les collectivités locales peuvent valoriser

leur domaine tout en initiant des projets de construction mis en œuvre par des opérateurs privés.

C'est ainsi que la **Ville de Paris** a engagé l'aménagement et la réhabilitation du parc des expositions de la porte de Versailles⁹⁹ au moyen d'un bail emphytéotique administratif (BEA) assorti d'une concession de travaux avec le souci de voir l'édification, sur son domaine public, d'un programme immobilier dont elle garde la maîtrise de la destination et de ses contours tout en recevant des loyers dans le cadre d'un partenariat public-privé. La mise en œuvre du dispositif est plus souple que celle d'une procédure d'urbanisme. L'attribution d'un BEA n'est pas encadrée comme pourrait l'être une concession d'aménagement.

⁹⁹ Ville de Paris, Parc des expositions de la porte de Versailles (75), CRC Île-de-France, juillet 2020.

Photo n° 4 : Projet d'aménagement sur le Parc des expositions de la porte de Versailles



D'un autre côté, la technique du « portage foncier » connaît un essor important ces dernières années dans le cadre des opérations d'aménagement. Elle offre l'avantage de faire financer et gérer par un organisme extérieur tout ou partie des dépenses d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation d'une opération sur une durée relativement longue permettant *in fine* à la collectivité de disposer des biens au moment opportun, sans apport financier immédiat. Les organismes de portage foncier peuvent être privés ou publics.

La présence des fonds ou sociétés foncières privés permet d'aménager sans acheter le foncier. Les sociétés privées, propriétaires du sol, attendent une plus-value sur les cessions de foncier aménagé et permettent ainsi la restructuration

d'un quartier sans fonds publics. Parfois même, sur les friches industrielles, c'est l'ancien propriétaire foncier qui conserve la propriété pendant la phase d'aménagement jusqu'à son achat par un promoteur. Outre le portage foncier, le propriétaire prend le risque d'évolution des prix en vendant le foncier au prix courant du jour de la vente finale.

C'est le cas de la ZAC des Papeteries de la Seine à Nanterre, dont l'aménagement a été confié à la **SPLNA**. Les Papeteries se sont installées au début du XX^{ème} siècle à Nanterre où elles produisaient de la pâte à papier pour le journal Le Petit Parisien. Elles ont fermé en 2011. Antérieurement à la création de la ZAC, le site a été acheté en 2015 par la société « Ecocampus Seine »¹⁰⁰ afin d'y développer un projet immobilier à dominante tertiaire.

¹⁰⁰ Issue d'un rapprochement entre BNP Paribas Immobilier Promotion et Woodeum Développement.

L'opération s'articule autour d'un projet porté par un opérateur privé déjà propriétaire du foncier. Elle a donc été créée en partenariat avec le promoteur qui détient les trois quarts du foncier de la ZAC. Le promoteur a découpé le site en lots, ces lots ayant été cédés à des entreprises ou au département des Hauts-de-Seine.

Le portage foncier par un tiers public réduit aussi les besoins de trésorerie des opérations d'aménagement pour les collectivités. Les établissements publics fonciers ont pour mission d'acheter le foncier et de le conserver pendant toute la phase de conception du projet jusqu'au début des travaux. Ils le revendent à l'issue, au prix de revient, faisant bénéficier la collectivité locale de l'évolution des prix.

3.2.2.2 Les (trop) nombreux acteurs du portage foncier public

L'objectif principal d'un tel portage foncier est donc de faciliter l'acquisition de réserves foncières et leur financement en lissant les charges dans le temps. Elle offre accessoirement une technique efficace contre la spéculation foncière. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat¹⁰¹.

Ces établissements ont vocation à acquérir directement les biens fonciers et immobiliers, les porter, les gérer puis les rétrocéder à la collectivité ou à une personne désignée par elle, lorsque le projet est finalisé et peut démarrer. Par convention, la collectivité s'engage à acquérir les biens au terme de la durée

de portage. Schématiquement pendant la durée de la convention de portage, la collectivité rétribue l'établissement en versant chaque année, une somme représentant un pourcentage du prix du bien acheté. La durée de portage varie selon le statut de l'établissement public foncier, en général de 4 à 10 ans.

Ils sont financés par les taxes spéciales d'équipement qui sont des taxes additionnelles aux deux taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties), à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises¹⁰² ainsi que par les prélèvements SRU¹⁰³ versés par les communes carencées en logements sociaux. Ces établissements disposent pour remplir leurs missions d'instruments d'urbanisme contraignants tels que la préemption ou l'expropriation.

À côté de la politique d'achat et de portage préparant la construction de logements, les opérateurs fonciers ont aussi pour mission d'anticiper les grands projets d'aménagement et d'assurer une régulation du marché. Ainsi, dans certains périmètres de première couronne, l'établissement public foncier assure une veille sur les transactions. L'objectif consiste, non pas à acheter massivement, mais en opportunité, par préemption si nécessaire, pour prévenir la hausse des prix et les surenchères qui contrarieraient un développement équilibré de l'offre de logements.

La région d'Île-de-France compte un seul établissement public foncier de l'État. L'EPFIF¹⁰⁴ a été créé en 2007, puis fusionné avec les trois autres établissements publics fonciers franciliens au 1^{er} janvier 2016 pour atteindre une

¹⁰¹ Les établissements publics fonciers sont régis par les articles L. 321-1 et L. 324-1 du code de l'urbanisme. ¹⁰² Cf. articles 1607 bis et 1607 ter du code général des impôts. ¹⁰³ Selon des dispositions de la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU. ¹⁰⁴ Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), CRC Île-de-France, décembre 2022.

dimension régionale. Afin de mener à bien ses missions stratégiques de portage au service de l'aménagement notamment en faveur du logement pour accompagner l'objectif de construction de 70 000 logements par an, il a constitué un stock foncier qui a atteint 2,3 Md€ à la fin de 2021. L'EPFIF permet de limiter les effets de la spéculation foncière car les biens qu'il porte pendant plusieurs années sont cédés par lui à prix coûtant, sans marge ni actualisation de prix.

Sur la période comprise entre 2016 et 2020, 42 % des logements produits sur les fonciers acquis par l'EPFIF sont des logements sociaux, et 31 % sont des logements locatifs intermédiaires ou en accession à prix maîtrisée, ce qui est cohérent avec la fonction régulatrice de l'organisme.

Cependant un quart des logements produits sont des logements vendus au prix du marché, alors que leur foncier a été revendu par l'EPFIF à sa valeur « historique ». La plus-value est alors captée par les communes ou par les promoteurs.

Dans le premier cas, à l'issue du portage, les communes rachètent le foncier à l'EPFIF et le revendent aux promoteurs en captant la plus-value, alors que l'EPFIF a intensifié son action pour réduire les coûts de portage afin de contenir les prix de cession. La chambre a appelé à mettre fin à ce système de « double mutation » qui contrevient à l'intérêt général en matière de maîtrise des prix du foncier.

En cas de revente directement aux promoteurs pour réaliser des logements privés, cette marge de manœuvre n'est pas

mobilisée par les territoires pour mettre en œuvre des dispositifs de modération des prix du logement. L'intervention publique participe alors à la constitution des marges des acteurs privés et non à la production de logements à prix maîtrisés.

Mais l'envolée des montants engagés sur le foncier fait que les opérations ne peuvent plus être financées en fonds propres par les aménageurs, comme cela a pu être le cas par le passé. Et les marges de manœuvre des établissements publics fonciers en la matière sont trop limitées. Mobiliser des financements sur de longues durées pour de tels sites, accapare leurs fonds propres et obère fortement leurs capacités d'intervention sur le court et moyen terme. De plus, la garantie de rachat des biens, demandée aux collectivités partenaires, n'a pas de sens au-delà d'une certaine durée de portage.

L'EPFIF a alors contribué à l'émergence d'un nouveau modèle économique pour le portage long grâce à la création d'une société foncière. Dans le cas de Plaine Commune, ils'agissait d'anticiper l'arrivée des infrastructures de transport liées au Grand Paris Express à partir de 2024. Une durée de portage long était nécessaire en prévision de la réalisation des sept gares sur le territoire de l'EPT, autour desquelles de nouvelles urbanisations étaient anticipées.

Aussi, en 2014, l'EPFIF (à hauteur de 85 %) et la **SEM Plaine Commune Développement** (à hauteur de 15 %) ont créé la **SAS Foncière Commune**¹⁰⁵. Grâce au modèle économique de la foncière, avec un capital de 10 M€, elle

¹⁰⁵ Société par actions simplifiée (sas) Foncière Commune, CRC Île-de-France, 2023.

avait le projet de pouvoir mobiliser un emprunt de 40 M€ remboursables *in fine*. En incluant des reventes, elle escomptait ainsi une capacité d'intervention de 100 M€.

Dans ce schéma, les éléments pénalisants pour un aménageur (tels que le foncier occupé, avec des indemnités d'éviction, la présence de bâtiments, imposant la démolition à moyen terme), se transforment en atouts : le foncier occupé génère des recettes, les bâtiments peuvent être amortis et le temps long favorise un retour sur investissement. Les actifs sont loués pendant la durée du portage et doivent apporter des recettes d'exploitation suffisantes pour supporter au moins partiellement les frais financiers de l'emprunt et de l'amortissement. La SAS est une société de droit privé. Sa rentabilité dépend donc uniquement de sa capacité à sélectionner un foncier rentable, c'est-à-dire ne nécessitant pas de travaux trop importants et permettant d'encaisser des loyers conséquents. Le modèle économique repose donc sur la sélection de biens (bureaux, terrains, bâtiments d'activités ou entreposage) bien situés, de seconde main, mais en bon état, et bien loués.

C'est sur ce modèle, qu'en 2019, la **SAS Foncière Publique** a été créée pour une durée de 30 ans par l'EPFIF (60 %) et la Banque des territoires, filiale de la Caisse des dépôts et consignations (40 %). Elle a pour vocation de faire des réserves foncières de long terme, sur un périmètre plus large, à l'échelle de l'Île-de-France, sans garantie des collectivités, en particulier dans les quartiers de futures gares à l'horizon 2030, pour

une durée de portage au delà de 10 ans. L'idée est de lutter contre la spéculation que l'annonce des grands projets peut déclencher des années à l'avance. Le financement prévisionnel est de 20 M€ en fonds propres et 80 M€ d'emprunts. La Caisse des dépôts et ses filiales bénéficient d'un droit de préférence lors des cessions futures.

Mais, sur le territoire de Plaine Commune, les biens industriels ou entrepôts en bon état, loués ou louables sans travaux, sont peu disponibles à la vente dans le périmètre des futures gares du Grand Paris Express. Cette faible disponibilité des biens visés par la SAS questionne sur la pérennité de son action sous cette forme. Depuis sa création en 2014, la Foncière Commune n'a réussi à réaliser que trois achats, bien loin des objectifs de son plan pluriannuel d'investissement. Et la commune de Saint-Denis, pourtant membre de l'EPT a préféré solliciter la SAS Foncière publique d'Île-de-France pour ses propres projets.

Parce que la SAS Foncière Commune peine à trouver sa place dans ce nouveau contexte concurrentiel, la chambre a recommandé d'envisager sa liquidation.

La chambre a par ailleurs contrôlé sur le territoire de la métropole, deux autres établissements de portage foncier qui ont adopté des statuts encore différents mais qui peinent aussi à trouver leur positionnement aux côtés de l'EPFIF.

Le syndicat d'action foncière du Val-de-Marne (SAF 94)¹⁰⁶ passe des conventions d'action foncière avec ses adhérents (EPT ou commune) pour une durée maximale de huit ans. Comme dans le

¹⁰⁶ Syndicat d'action foncière du département du Val-de-Marne (SAF 94), CRC Île-de-France, juillet 2022.

cas des établissements publics foncier, au terme de la convention, les collectivités s'engagent à acquérir le bien sur la base du prix d'acquisition augmenté de la rémunération du SAF à hauteur de 3 % couvrant ses frais de portage. Ce portage de court terme, privilégié par le SAF, ne correspond plus forcément aux attentes des communes, en particulier de celles concernées par les quartiers de gares évoqués précédemment. De plus, contrairement à l'EPFIF, le syndicat n'est pas en mesure d'intervenir sur des fonciers complexes, pour des opérations de démolition, de dépollution ou de désamiantage, faute des ressources et de l'ingénierie nécessaires.

La coexistence de l'EPFIF et du SAF pose donc la question des coûts que cette superposition entraîne pour le contribuable du Val-de-Marne qui paie deux fois pour des services très proches : d'une part, la taxe spéciale d'équipement contribue au fonctionnement de l'EPFIF et, d'autre part, une partie des impôts départementaux est destinée au fonctionnement du SAF (à hauteur de 140 000 € par an). Dans ces conditions, la chambre a invité les membres du SAF à étudier l'opportunité de sa disparition.

La **SPL Sud-Ouest 92**¹⁰⁷, quant à elle, a été créée en 2014 par les communes du Plessis Robinson et de Châtillon. L'analyse des statuts montre que l'objet social de la SPL recouvre celui de la SEMPRO même si les modalités d'exercice des activités sont par nature différentes. En effet, l'activité

opérationnelle de cette SPL, centrée sur le parc technologique du Plessis Robinson, prend principalement la forme de portage foncier en vue de la cession ultérieure des emprises. Son action est encadrée par une convention d'intervention foncière avec la commune qui détient 90 % de son capital social. Aucun des projets de la SPL n'intéresse la commune de Châtillon qui fait pour sa part appel à la compétence aménagement de l'EPT Vallée Sud-Grand Paris, et dont les représentants ne participent même plus au fonctionnement institutionnel de la SPL.

En plus du doublon des missions statutaires de la SPL avec la SEMPRO qui exerce sur le même territoire, ses interventions en matière de portage foncier pourraient aussi être assurées par l'EPFIF. Elle a toutefois pour effet de maintenir la commune autonome dans la réalisation de ses opérations immobilières.

Le recours à une SPL pour constituer des réserves foncières doit être justifié par un intérêt public local, en vue d'opérations d'aménagement ou de restructuration urbaine qui relèvent de la compétence des EPT ou de la métropole. De plus, l'intervention de la SPL renchérit le coût du foncier (le coût de production foncière comprend l'intervention de la SPL) par rapport à l'intervention d'un acteur public déjà financé par une taxe spécifique. La chambre relève que le modèle économique ne convainc pas pour l'avenir et interroge sur la pérennité de la SPL.

Si les outils de portage fonciers sont indispensables au financement et à la

¹⁰⁷ Société publique locale Sud-Ouest 92 (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, 2023.

réalisation des opérations d'aménagement, il convient de s'interroger sur l'intérêt de la superposition des opérateurs publics sur un même territoire ainsi que sur les besoins spécifiques des collectivités en matière de services associés (traitement des fonciers

complexes) et de durée, adaptés aux projets en cours et à venir. Repenser l'organisation du portage foncier public à l'échelle et au service du territoire métropolitain s'avère donc nécessaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre a constaté au cours de ses contrôles récents que l'organisation actuelle des acteurs intervenant dans le domaine de l'aménagement sur le territoire du Grand Paris ne permettait pas de réduire les inégalités et déséquilibres territoriaux et qu'elle conduisait à des risques financiers significatifs pour des collectivités qui ne disposent plus de la compétence aménagement. Ces obstacles devront être réduits à l'avenir, grâce à la mise en œuvre effective de la réforme définie par la loi NOTRe et à l'implication plus tangible des nouvelles intercommunalités métropolitaines dans l'aménagement de leurs territoires.

ANNEXES

| | | |
|---------------------|--|----|
| Annexe n° 1. | Liste des 27 rapports de la CRC | 69 |
| Annexe n° 2. | Carte de la Métropole du Grand Paris : EPT et communes | 70 |
| Annexe n° 3. | L'aménagement et l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme | 71 |
| Annexe n° 4. | Définition de l'intérêt métropolitain en matière d'aménagement | 72 |
| Annexe n° 5. | Glossaire des sigles | 75 |
| Annexe n° 6. | Réponses des collectivités, organismes et sociétés | 76 |

Annexe n° 1. Liste des 27 rapports de la CRC

Dans l'ordre de citation :

- [La zone d'aménagement concerté \(ZAC\) Paris Rive Gauche \(75\), CRC Île-de-France, septembre 2022](#)
- [Commune de Courbevoie \(Hauts-de-Seine\), CRC Île-de-France, mars 2022](#)
- Société d'économie mixte Plaine Commune Développement (Seine-Saint-Denis), CRC Île-de-France, mars 2022
- Société publique locale de Nanterre (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, 2023
- [La métropole du Grand Paris \(75\), CRC Île-de-France, mars 2022](#)
- [Commune de Chelles \(77\) et société publique d'aménagement d'intérêt national Marne Chantierine Chelles Aménagement \(M2CA\) Cahier n° 2 - Politique urbaine et d'aménagement](#)
- [Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne \(SADEV\), CRC Île de France, mai 2022](#)
- Société publique locale Plaine Commune développement (Seine-Saint-Denis), CRC Île-de-France, 2023
- [La Ville de Paris et sa métropole \(75\), CRC Île-de-France, juillet 2022](#)
- [SPL Paris et Métropole aménagement : l'opération Clichy Batignolles \(75\), CRC Île-de-France, novembre 2019](#)
- [Établissement public territorial Plaine Commune \(Seine-Saint-Denis\), CRC Île-de-France, avril 2022](#)
- [Établissement public territorial Grand Paris Seine Ouest \(Hauts-de-Seine\), CRC Île-de-France, novembre 2022](#)
- [Établissement public territorial Paris Ouest-La Défense \(Hauts-de-Seine\), CRC Île-de-France, novembre 2022](#)
- [Commune de Nanterre \(Hauts-de-Seine\) Cahier n° 1 : contrôle organique, CRC Île-de-France, décembre 2020](#)
- Société d'économie mixte de Nanterre (SEMNA) (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, 2023
- [Établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre \(Val-de-Marne et Essonne\), CRC Île-de-France, novembre 2022](#)
- [Séquano-Aménagement \(Ex Sodédat 93\), CRC Île-de-France, mai 2015](#)
- [Commune de Saint-Ouen-sur-Seine \(Seine-Saint-Denis\), CRC Île-de-France, janvier 2022](#)
- [Société anonyme d'économie mixte d'aménagement Citallios \(Hauts-de-Seine\), CRC Île-de-France, février 2022](#)
- [Société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la ville du Plessis-Robinson \(SEMPRO\) \(Hauts de Seine\), CRC Île-de-France, 2023](#)
- [Commune du Plessis-Robinson \(Hauts-de-Seine\), CRC Île-de-France, juillet 2022](#)
- [Commune de Charenton-le-Pont \(Val-de-Marne\), CRC Île-de-France, mai 2023](#)
- [Ville de Paris, Parc des expositions de la porte de Versailles \(75\), CRC Île-de-France, juillet 2020](#)
- [Établissement public foncier d'Île de France \(EPFIF\), CRC Île-de-France, décembre 2022](#)
- Société par actions simplifiée (sas) Foncière Commune, CRC Île-de-France, 2023
- [Syndicat d'action foncière du département du Val-de-Marne \(SAF 94\), CRC Île-de-France, juillet 2022](#)
- [Société publique locale Sud-Ouest 92 \(Hauts-de-Seine\), CRC Île-de-France, 2023.](#)

Annexe n° 2. Carte de la Métropole du Grand Paris : EPT et communes



Source : Institut Paris Région 2020

Annexe n° 3. L'aménagement et l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme

L'aménagement opérationnel repose sur une action volontaire d'organisation et d'équipement de l'espace qui comprendra l'installation et le développement de diverses fonctions sur le territoire.

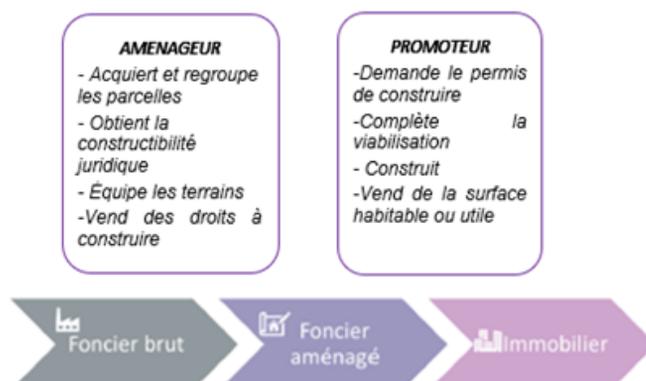
Selon l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, les « actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. [...] ».

Pour des opérations publiques emblématiques ou stratégiques qui portent sur des portions significatives de territoire, la collectivité s'implique directement à travers la maîtrise foncière et la prise de risque financier. Elle assume un niveau d'incertitude élevé, en particulier lorsque l'enjeu urbain est tel qu'il ne peut pas être laissé à la seule initiative privée. La zone d'aménagement concerté (ZAC) est alors l'outil privilégié.

Une ZAC est une zone à l'intérieure de laquelle une collectivité définit la vocation (logement, activités...) de l'espace concerné et le programme global des constructions à y édifier. La ZAC est un montage juridique complexe, adapté aux opérations d'aménagement d'envergure et lorsque le projet urbain nécessite la construction d'équipements publics.

La concession d'aménagement a pour objet d'organiser, à l'initiative de la collectivité, l'intervention d'un aménageur pour réaliser une zone ou un quartier. L'aménageur se rémunère en grande partie sur les résultats de l'opération au moyen de cessions de droits à construire ou de terrains à bâtir.

Graphique n° 1 : Les acteurs d'une opération d'aménagement



L'aménagement opérationnel mobilise et regroupe une grande diversité d'acteurs institutionnels publics, privés et parapublics qui interviennent tout au long du projet.

Annexe n° 4. Définition de l'intérêt métropolitain en matière d'aménagement

Délibération du conseil métropolitain du 12 décembre 2017 modifiée par les délibérations CM 2019/10/11/08 et CM 2019/02/08/02 (Consolidation réalisée par la CRC Île-de-France)

LE CONSEIL DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Vu le code général des collectivités territoriales, en particulier l'article L. 5219-1,

Vu la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et notamment son article 12,

Vu la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et notamment son article 59,

Vu le décret n° 2015-1212 du 30 septembre 2015 constatant le périmètre, fixant le siège et désignant le comptable public de la métropole du Grand Paris,

Considérant que la métropole du Grand Paris est constituée notamment en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national,

Considérant que la métropole du Grand Paris exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, les compétences suivantes :

- élaboration du schéma de cohérence territoriale définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain ; - élaboration d'un schéma métropolitain d'aménagement numérique, dans les conditions prévues aux premier et quatrième alinéas de l'article L. 1425-2 du présent code. La métropole du Grand Paris et les personnes publiques ayant établi des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique mentionnés au même article L. 1425-2 se coordonnent afin d'élaborer une stratégie d'aménagement numérique cohérente de leur territoire commun ;

Considérant que la métropole du Grand Paris doit définir au plus tard le 31 décembre 2017 l'intérêt métropolitain pour les opérations d'aménagement, les actions de restructuration urbaines et les réserves foncières,

Considérant que dans ces domaines ainsi définis, la métropole du Grand Paris sera seule compétente,

Considérant que ce qui ne sera pas d'intérêt métropolitain relèvera de plein droit de la compétence des établissements publics territoriaux sans préjudice du caractère évolutif de l'intérêt métropolitain,

Considérant qu'une délibération du conseil de la métropole à la majorité des deux tiers de ses membres est requise,

Les commissions Aménagement du territoire métropolitain / Projet métropolitain consultées,

Considérant les amendements soumis au vote du Conseil de la métropole du Grand Paris, adoptés à la l'unanimité ;

APRES EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

Article 1^{er}

DÉCLARE d'intérêt métropolitain les opérations d'aménagement existantes suivantes :

- la ZAC des DOCKS à Saint-Ouen,
- l'opération d'aménagement dite « Noisy-Est » à Noisy le Grand».

Article 2

2.1) **DÉCLARE** d'intérêt métropolitain, les futures opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme répondant à l'un au moins des critères suivants :

- a) Opération d'aménagement répondant aux objectifs portés par le Projet métropolitain, tel que défini à l'article L. 5219-1 du CGCT et s'inscrivant dans le cadre d'un programme de réalisations stratégiques contenu dans l'un des documents de planification de la métropole du Grand Paris suivants : Schéma de cohérence territoriale, Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, Plan climat air énergie métropolitain, Schéma métropolitain d'aménagement numérique ;
- b) Opération d'aménagement s'inscrivant dans le cadre de schémas ou de programmes stratégiques approuvés par le Conseil métropolitain ;
- c) Opération d'aménagement dont le périmètre comporte un franchissement de faisceaux ferrés ou routiers, de fleuves ou rivières s'inscrivant dans le cadre de documents de planification, schémas ou programmes stratégiques métropolitains et contribuant à la réduction des fractures urbaines du territoire métropolitain ;
- d) Opération d'aménagement identifiée au terme d'appels à projet thématiques portés par la MGP, avec des objectifs d'innovation, d'exemplarité, de démonstrateur de la Métropole résiliente.
- e) Opération d'aménagement comprenant dans son périmètre un grand équipement culturel ou sportif, de dimension internationale ou nationale dont la métropole assure la maîtrise d'ouvrage de par la compétence qui lui est dévolue par la loi NOTRe, en concertation et en cohérence avec les objectifs des communes et des territoires concernés ;
- f) Opération d'aménagement future incluse dans un « Contrat métropolitain de développement » conclu entre la MGP et une ou plusieurs communes et Établissements publics territoriaux. Le « Contrat métropolitain de développement » pourra notamment avoir pour objet de définir les modalités de réalisation d'une opération d'aménagement dont le périmètre se situe sur le territoire de plusieurs Établissements publics territoriaux ou sur le territoire de Paris et d'un ou plusieurs Établissements publics territoriaux ;

2.2) **AJOUTE** que s'agissant des futures opérations d'aménagement répondant aux critères a) à d), la reconnaissance de l'intérêt métropolitain requiert un vote du conseil métropolitain à la majorité des deux tiers de ses membres. Tant que ce vote n'est pas intervenu, la compétence relève des territoires.

2.3) **PRECISE** que s'agissant des futures opérations d'aménagement répondant aux critères e) et f), reconnues de ce fait d'intérêt métropolitain, le Conseil métropolitain sera amené à délibérer à la majorité simple pour les mettre en œuvre en application des procédures prévues par le Code de l'Urbanisme.

Article 3

DÉCLARE qu'une opération d'aménagement ne relevant ni de l'article 1 ni de l'article 2 pourra être déclarée d'intérêt métropolitain après délibération du Conseil métropolitain à la majorité qualifiée des deux tiers.

Article 4

DÉCLARE d'intérêt métropolitain, les actions futures de restructuration urbaine, dont le Conseil métropolitain a décidé la réalisation, ou le soutien financier, contribuant à la cohérence du territoire métropolitain notamment sous l'angle de la lutte contre les coupures urbaines (franchissement des faisceaux ferrés ou routiers, des fleuves et rivières, fractionnement des grandes emprises,) ou de la connexion des réseaux de mobilité douce (notamment les pistes cyclables), ou de la continuité de grandes entités paysagères telles qu'identifiées dans le SCOT (notamment les trames vertes et bleues).

Article 5

DÉLÈGUE au Bureau de la métropole du Grand Paris les décisions d'octroi lorsque le soutien financier apporté à une action de restructuration urbaine est inférieur ou égal à 1 million d'euros.

Article 5-1

AFFIRME que les opérations d'aménagement et les actions de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain à venir, quel que soit leur mode opératoire, devront respecter et prendre en compte les objectifs et les attentes de la Métropole en matière d'aménagement durable, intégrant les enjeux sociaux, économiques et environnementaux ainsi que la participation citoyenne des habitants.

Article 6

DÉCLARE que les réserves foncières d'intérêt métropolitain sont celles nécessaires aux opérations et actions définies aux articles 1 à 4.

La constitution de réserves foncières futures pour la mise en œuvre des actions métropolitaines de valorisation du patrimoine naturel et paysager et celles nécessaires à l'exercice de la compétence « GEMAPI » sont déclarées d'intérêt métropolitain.

Article 7

RAPPELLE qu'en application de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges (CLECT) doit évaluer le coût net des charges transférées correspondantes aux compétences métropolitaines, telles que définies par la présente délibération et à chaque modification ultérieure de l'intérêt métropolitain le cas échéant.

Article 8

DIT que la présente délibération prend effet au 1er janvier 2018.

Article 9

DIT que la présente délibération sera notifiée aux maires des communes membres et aux présidents des établissements publics territoriaux.

Annexe n° 5. Glossaire des sigles

| | |
|---------------|--|
| BEA | Bail emphytéotique administratif |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CJUE | Cour de justice de l'Union Européenne |
| DUP | Déclaration d'utilité publique |
| EPA | Établissement public d'aménagement |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| EPL | Entreprise publique locale |
| EPT | Établissement public territorial |
| GPSO | Établissement public territorial Grand Paris Seine Ouest |
| IAU | Devenu Institut Paris Région |
| IPR | Institut Paris Région |
| MGP | Métropole du Grand Paris |
| NOTRé | Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République |
| PIB | Produit intérieur brut |
| POLD | Établissement public territorial Paris Ouest – La Défense |
| PPA | Projet partenarial d'aménagement |
| SADEV | Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne |
| SAF 94 | Syndicat d'action foncière du département du Val-de-Marne |
| SAS | Société par actions simplifiées |
| SCCV | Société civile de construction vente |
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale |
| SDP | Surface de plancher |
| SEM | Société d'économie mixte |
| SEMNA | Société d'économie mixte de Nanterre |
| SEMPRO | Société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la ville du Plessis-Robinson |
| SPL | Société publique locale |
| SPLA | Société publique locale d'aménagement |
| SPLNA | Société publique locale de Nanterre |
| SRU | Loi solidarité et renouvellement urbain |
| ZAC | Zone d'aménagement concerté |

Annexe n° 6.

RÉPONSES DES COLLECTIVITÉS, ORGANISMES ET SOCIÉTÉS CONCERNÉS

| | |
|--|----|
| Réponse du Directeur général de SEQUANO | 77 |
| Réponse du Maire de la commune du Plessis-Robinson | 78 |
| Réponse du Président du SAF94 | 82 |
| Réponse du Vice-Président de l'EPT Grand Paris Seine Ouest | 84 |
| Réponse de la Directrice générale de SEMNA et de SPLNA | 86 |
| Réponse du Directeur général de SADEV 94 | 89 |
| Réponse du Président de la métropole du Grand Paris | 92 |
| Réponse de la Maire de Paris | 94 |
| Réponse du Directeur général de l'Établissement public foncier Île-de-France (EPFIF) | 96 |

DESTINATAIRES N'AYANT PAS RÉPONDU

| |
|------------------------------------|
| SEM CITALLIOS |
| SEMPRO |
| M2CA |
| SPL Paris et Métropole Aménagement |
| SEMAPA |
| SEM Plaine Commune Aménagement |
| SPL Plaine Commune Aménagement |
| SPL SUD OUEST 92 |
| SAS Foncière Commune |
| EPT Plaine Commune |
| EPT Paris Ouest – La Défense |
| EPT Grand Orly Seine Bièvre |
| Commune de Saint-Ouen |
| Commune de Nanterre |
| Commune de Courbevoie |
| Commune de Charenton-le-Pont |

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SEQUANO

J'ai pris connaissance avec attention et intérêt du rapport thématique régional relatif à la politique d'aménagement dans le territoire de la Métropole du Grand Paris, que vous avez bien voulu m'adresser.

Si ce sujet passionnant pourrait appeler de nombreux commentaires de fond, en particulier sur la pertinence et l'applicabilité des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République pour son volet concernant la première couronne parisienne, il n'appelle en revanche pas d'observation factuelle sur les éléments contenus dans le rapport de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DU PLESSIS-ROBINSON

Par courrier en date du 10 octobre 2023, vous avez bien voulu me transmettre le rapport thématique intitulé « La politique d'aménagement sur le territoire de la Métropole du Grand Paris ». Si je partage le constat suivant lequel les compétences en matière d'aménagement de l'espace métropolitain dévolues à la Métropole du Grand Paris (MGP et aux EPT) sont difficiles à mettre en œuvre et ne l'ont été que très faiblement ce qui devrait alerter la Chambre sur l'inadaptation de la loi, je souhaite apporter des observations sur la position adoptée par la Chambre concernant la situation de la commune du Plessis-Robinson et de ses entreprises publiques locales.

Ce rapport consacre en effet l'une de ses parties à la commune du Plessis-Robinson et aux deux entreprises publiques locales dont elle est actionnaire (SEMPRO et SPL Sud Ouest 92), à titre d'illustration des « communes qui contournent la réglementation » (point 2.4, p. 33).

Je conteste le bien-fondé de cette position, qui consiste à ériger la commune du Plessis-Robinson en exemple du contournement de la réglementation régissant la répartition des compétences entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (point 2.4.1, p. 33) dont la chambre n'est pas le juge.

Les propos tenus par la Chambre restent une fois de plus excessifs et causent un préjudice important, en termes d'image à la Commune. Au demeurant contrairement à ce que la Chambre affirme dans son rapport thématique, si le contrôle de gestion a fait l'objet d'une procédure contradictoire, la production de ce rapport thématique, n'a lui, été précédée d'aucune procédure de la sorte.

Je relève que la sous-partie consacrée à la Commune est surtout un exemple des amalgames et des confusions opérés par la Chambre concernant l'étendue du transfert des compétences dans le domaine de l'aménagement, qui viciaient déjà les rapports d'observations de la commune, de la SEMPRO et de la SPL Sud-Ouest 92, et que l'on retrouve tout au long de ce rapport thématique.

Je souhaite d'ailleurs rappeler qu'une demande de rectification des erreurs de droit et d'appréciation affectant le rapport d'observations définitives de la commune de juillet 2022 est en cours d'instruction par la Chambre conformément au Code des Juridictions Financières ce dont la Chambre fait totalement fi.

La liberté communale étant ainsi malmenée par cette appréciation peu conforme au principe du contradictoire nous irons jusqu'au bout de ce que les procédures nous permettrons.

Je constate qu'au sein de ce rapport thématique, la Chambre se refuse de procéder à une appréciation fine de l'étendue des compétences transférées en matière d'aménagement et préfère fonder son raisonnement sur de nombreux amalgames, dénués de toute rigueur juridique entre les différentes notions inhérentes au droit de l'aménagement.

1. Il faut tout d'abord rappeler que contrairement à ce qu'affirme le rapport, la MGP n'exerce pas de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, une compétence générale qui s'intitulerait « compétence en matière d'aménagement », terme utilisé tout au long du rapport, mais qui ne figure dans aucun texte.

En matière d'aménagement métropolitain, la compétence de la MGP est limitée aux domaines listés par les points a) et b) du 1° du II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales. Parmi ces domaines, figure notamment la compétence en matière de « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300 1 du code de l'urbanisme ».

Comme le rappelle à juste titre le rapport, la MGP comme l'EPT sont régis par le principe de spécialité fonctionnelle d'un Établissement Public : elle ne peut avoir que des compétences d'attribution, que sont donc celles listées par les points a) et b) précités.

Ce manque de précision conduit la chambre à tirer des conclusions erronées, comme par exemple l'affirmation suivant laquelle « depuis le 1^{er} janvier 2020, les communes et les départements ne disposent plus, légalement, d'aucune compétence en matière d'aménagement » (point 2.1, p. 26). Or, il résulte de la lettre même de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités que ni la MGP, ni les EPT, ne sont compétents pour définir, créer et réaliser des actions d'aménagement (dont la distinction avec les opérations d'aménagement est largement documentée en doctrine universitaire comme administrative), ou des opérations de constructions voire immobilières qui ne sont pas non plus des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300 1 du code de l'urbanisme.

Au-delà de la répartition des compétences en la matière, ce manque de précision se fait aussi ressentir sur l'analyse erronée que fait la Chambre de la traduction opérationnelle de la mise en œuvre de ces compétences.

La Chambre procède en effet à un amalgame entre la notion d'aménagement de manière générale, la compétence « définition, création et réalisation d'opération d'aménagement » et les concessions d'aménagement.

Ainsi, elle considère que lorsque la MGP ou l'EPT se substituent à la commune en tant que partie aux contrats d'aménagement en cours, « ils deviennent ainsi les concédants des opérations d'aménagement » (point 2.1, p. 26). De même, elle indique que « les collectivités territoriales sont exposées financièrement à double titre dans les opérations d'aménagement : elles sont à la fois les concédantes (ou les anciennes concédantes) des opérations d'aménagement et les actionnaires de sociétés d'aménagement » (point 3, p. 40).

Or, tous les « contrats d'aménagement » ne sont pas des concessions d'aménagement au sens de l'article L. 300 4 du code de l'urbanisme et toutes les opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300 1 du code de l'urbanisme ne donnent pas à lieu à la conclusion d'une concession d'aménagement.

Les outils contractuels pour conduire des opérations d'aménagement sont multiples et ne se limitent pas au modèle concessif prévu par le code de l'urbanisme.

Ce n'est qu'au prix de ces approximations théoriques et pratique que la Chambre parvient à la conclusion suivant laquelle la commune du Plessis-Robinson contourne la réglementation ce qui ne signifie d'ailleurs pas qu'elle l'enfreint. Doit-on d'ailleurs comprendre que, peu à peu, la critique de la Chambre face à la cohérence et la pertinence des arguments développés par la Commune s'atténue pour ne plus évoquer qu'un contournement au lieu de manquements saluant presque l'imagination administrative de la Commune.

2. Comme l'indique l'intitulé de la sous-partie 2.4.1, la commune du Plessis-Robinson ne fait que des opérations de construction.

Celles-ci doivent être juridiquement distinguées des opérations d'aménagement, dont la compétence relève de la MGP et des EPT suivant la définition ou non d'un intérêt métropolitain.

Ensuite de l'adoption des lois NOTRE et MAPTAM, l'objet social de la SEMPRO a été modifié.

Contrairement à ce qu'affirme la Cour de manière erronée, la commune n'a pas retiré la compétence d'aménagement des statuts (comme rappelé précédemment, cette compétence générale n'existe pas) pour en rester actionnaire majoritaire.

Avant 2017, les statuts de la SEMPRO prévoyait qu'elle avait notamment pour objet la réalisation d'« opérations d'aménagement ».

Logiquement, après l'adoption des lois NOTRE et MAPTAM, qui a transféré la compétence « définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement », l'objet social de la SEMPRO a simplement été réduit à la réalisation d'opération de construction dont les caractéristiques ne répondent pas aux critères jurisprudentiels d'identification des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300 1 du code de l'urbanisme et qui sont les seules à avoir été transférées.

Le retrait de la mention des opérations d'aménagement dans les statuts de la SEMPRO n'était pas simplement une modification superficielle, comme le suggère la Chambre.

Cette modification s'est traduit en pratique : la SEMPRO n'a plus pris en charge d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300 1 du code de l'urbanisme.

Le fait d'exercer, comme le relève la Chambre, une « intense activité d'aménagement » ne correspond pas mécaniquement à un exercice irrégulier d'« opérations d'aménagement ».

Mais là encore, la Chambre procède à un amalgame entre la notion d'aménagement, celle d'opération d'aménagement, d'opération de construction, d'action d'aménagement, etc. qui relèvent pourtant de réalités juridiques et matérielles distinctes.

Par exemple, les opérations de constructions réalisées indépendamment les unes des autres mais coordonnées par les OAP ne sont pas des opérations d'aménagement.

Surtout quand elles sont réalisées par des opérateurs immobiliers privés dont la Sempro accepte de devenir un actionnaires très minoritaire après le lancement juridique du projet. Pour cette même raison ces opérations ne peuvent être imputées à la Sempro, personne juridique distincte.

Enfin elles restent des opérations de construction puisqu'elles ont pour ambition de réaliser un ouvrage. Tout au plus elles sont des actions d'aménagement sans pour autant être des opérations d'aménagement.

En effet en l'espèce, le simple respect des règles du PLU, en ce compris les OAP, ne révèle pas une coordination d'actions d'aménagement. Sinon toutes les opérations immobilières, voire patrimoniales d'une commune relèveraient nécessairement de l'article L. 300-1.

En d'autres termes tout serait aménagement !

Il y a dans cette confusion, la révélation d'une volonté de réduire les libertés communales par une extrapolation partisane des compétences intercommunales.

Ce n'est pas le rôle de la Chambre.

La commune et la SEMPRO ont déjà eu l'occasion d'expliquer largement que les caractéristiques des opérations réalisées sur les quartiers des Architectes et celui de NOVEOS ne répondaient pas aux critères jurisprudentiels d'identification d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300 1 du code de l'urbanisme (dont la compétence à la MGP ou à l'EPT).

Je déplore que la Chambre maintienne cette analyse en dépit de toute rigueur juridique et je conteste l'affirmation suivant laquelle la commune utilise la SEMPRO « commune un outil de contournement de la répartition légale des compétences entre collectivités locales ».

3. Enfin, je souhaite faire remarquer que la Chambre laisse entendre que la SEMPRO a irrégulièrement « pris des participations sans validation préalable de la commune » au sein de SCCV (point 3.1.3, p. 44), alors qu'à la date de ses prises de participation, aucune disposition n'obligerait les sociétés d'économie mixte à recueillir l'accord des collectivités actionnaires pour les prises de participation dans des sociétés civiles comme les SCCV.

Cette obligation n'est en vigueur que depuis la loi 3DS.

Enfin et surtout, la Chambre après avoir fait le constat d'un dysfonctionnement général de la répartition de la compétence aménagement en Île-de-France, ne peut s'attaquer à des modèles parfaitement légaux qui permettent aux communes d'agir avec souplesse et agilité et sans dépendance au financement public en faveur de la production de logements dont on connaît l'explosion des besoins en Île-de-France et la menace que cela représente pour la vie de nos habitants et l'équilibre de nos communes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SAF94

Le rapport reçu le 16 octobre 2023 reprend pour partie l'analyse émise par la CRC lors du contrôle du SAF94 (exercices 2015 à 2020), en particulier sur l'avenir du SAF94, invitant les membres du SAF à étudier l'opportunité de sa disparition.

Nous renouvelons par conséquent les réponses apportées en novembre 2021 par le SAF94, l'Epfif et le Département du Val de Marne :

L'Epfif, dans sa réponse initiale à la CRC, invalidait ce schéma de rapprochement considérant les 2 types de modèles économiques très différents et rendant cette proposition trop complexe dans sa mise en œuvre. Il précisait par ailleurs qu'il n'y avait aucun problème à avoir le SAF94 et l'Epfif sur un même territoire dans la mesure où les stratégies inscrites dans une logique de régulation ne sont ni différentes, ni concurrentielles, reconnaissant également l'intervention spécifique du SAF94 en direction des communes. L'Epfif ne souhaite pas ce rapprochement mais une concertation régulière sur nos transactions pour être encore plus complémentaire dans nos actions.

Quant au Département, il a rappelé dans sa réponse la souplesse d'intervention du SAF94, plébiscitée par les communes de façon unanime, faisant du syndicat un outil complémentaire de l'Epfif.

Il mesure et confirme que les membres du SAF94 font appel à lui car il représente un outil de proximité à bonne échelle, lui permettant une grande réactivité, sur des périmètres parfois conséquents, aussi bien que sur du foncier isolé, en dents creuses et dans le diffus, c'est-à-dire sans périmètre d'intervention prédéfini.

Il insiste ainsi pour souligner le rôle essentiel du SAF94. Le supprimer ne serait pas une bonne proposition pour le devenir du territoire val-de-marnais. Au contraire, cela reviendrait à priver les communes d'un soutien important dans la mise en œuvre de leurs projets de développement urbain et économique, dans un contexte d'une part, de raréfaction des moyens aux collectivités et d'autre part de hausse du coût du foncier.

Il n'y a pas lieu d'opposer l'Epfif et le SAF94 dont les interventions sont complémentaires et sollicitées par les collectivités selon le contexte et la spécificité des opérations. Bien qu'intervenant ponctuellement dans le cadre du développement des quartiers de gare, il est nécessaire de rappeler que la Ville poursuit aussi son développement hors de ces quartiers de gare et qu'à ce titre le SAF94 est un outil agile et plébiscité par ses adhérents.

Dans cette perspective, l'évolution du règlement d'intervention du SAF94 sera présentée aux instances au 1^{er} trimestre 2024. Elle consolidera nos principes : lutter contre la spéculation et améliorer notre capacité de régulation des prix, et intégrera une plus grande souplesse dans la durée de portage afin de mieux s'adapter à la complexité des projets et difficultés rencontrées pour la sortie des opérations.

Enfin, la CRC conforte son questionnement sur les coûts pour le contribuable Val-de-Marnais de la superposition de l'Epifif et du Saf94. Nous rappellerons que les recettes du Saf94 ne relèvent que de manière mineure de la participation des adhérents et de la bonification des emprunts (1,05 % en 2020) ; ce qui représente pour le seul Département du Val de Marne un montant de 140 000€ réparti entre une adhésion de 40 000€/an et des bonifications d'emprunts pour environ 100 000€/an (en 2020). Ainsi, les recettes du SAF94 proviennent principalement de sa capacité d'emprunt (aujourd'hui 5 banques accompagnent le SAF94), de ses recettes issues d'une gestion locative rigoureuse et de la commission de 4 % demandée à l'acheteur sur le prix de cession. Par ailleurs, les ressources de l'Epifif reposent sur l'impôt et particulièrement la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE), il est donc difficile au regard de ces chiffres de dire que le contribuable paierait 2 fois.

RÉPONSE DU VICE-PRÉSIDENT DE L'EPT GRAND PARIS SEINE OUEST

J'ai reçu, le 16 octobre dernier, le rapport thématique régional portant sur la politique d'aménagement sur le territoire de la Métropole du Grand Paris (MGP). J'ai pris bonne note du délai imparti d'un mois pour y adresser une réponse écrite qui sera jointe au rapport lors de sa publication sur le site internet de la chambre régionale des comptes.

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour la transmission de ce rapport très instructif, qui dresse un panorama éclairé de l'exercice de la compétence aménagement à l'échelle métropolitaine.

Ce rapport appelle néanmoins plusieurs observations.

Je tiens à rappeler, tout d'abord, que l'Etablissement Public Territoire Grand Paris Seine Ouest (EPT GPSO) s'est emparé pleinement de la compétence aménagement et reste le niveau pertinent et efficace de sa mise en œuvre opérationnelle.

Au regard des imprécisions de la Métropole du Grand Paris sur la définition et la portée de l'intérêt métropolitain en matière d'aménagement, que vous rappelez à juste titre dans votre rapport, et compte tenu de la marge d'interprétation existante quant à la définition d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, GPSO a souhaité donner un cadre clair à ce transfert de compétence issu des lois NOTRe et MAPTAM. Cette volonté s'est notamment traduite, d'une part, par une délibération de son Conseil de territoire actant le transfert de plusieurs opérations d'aménagement au 1^{er} janvier 2018 et, d'autre part, par le souhait de mettre en place une Charte de gouvernance qui reprend les principes qui guident les relations entre l'EPT et les communes, que cela soit pour les opérations d'aménagement transférées ou pour celles à venir.

Sur ces bases, et comme vous le notez, GPSO a ainsi pris en charge 8 opérations d'aménagement transférées totalisant une surface de 144 hectares et une constructibilité de plus de 1,8 M de m².

Aujourd'hui, et depuis le dernier rapport d'observation de la Chambre dédié à GPSO en novembre 2022, de nouvelles étapes ont été franchies dans la construction de cette compétence au niveau territorial, avec notamment :

- 1. La poursuite de la mise en œuvre de quatre opérations qui lui ont été transférées, les ZAC Seguin Rives de Seine, Léon Blum, Meudon-sur-Seine et Cœur de ville d'Issy-les-Moulineaux.*
- 2. La clôture des deux ZAC de Corentin Celton et de multi-site à Issy-les-Moulineaux et la clôture imminente d'une troisième, la ZAC Pont d'Issy.*
- 3. En lien avec le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) en cours d'élaboration et notamment de ses orientations d'aménagement et de programmation (OAP), GPSO a lancé 10 études préalables d'aménagement dont trois devraient déboucher sur des traités de concession et deux sur des concours de maîtrise d'œuvre dès 2024.*

4. GPSO est par ailleurs signataire de conventions d'intervention foncière avec l'EPFIF couvrant 5 villes et plus de 14 secteurs de projets.

5. GPSO s'est structuré avec des moyens humains renforcés comprenant un directeur de l'aménagement, un directeur adjoint et deux chargés de projet, direction elle-même intégrée au sein d'un pôle regroupant les compétences aménagement, habitat et urbanisme pour agir efficacement.

Si les grandes orientations de développement urbain sont définies à l'échelle régionale et métropolitaine, les EPT restent le niveau pertinent et efficace de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur déclinaison fine par ville et par quartier. A la croisée des compétences du territoire (plan climat air énergie territorial, PLUi, mobilité, stationnement, développement économique, développement durable, logement social, espace public, collecte des déchets), l'aménagement permet à l'EPT de porter une vision stratégique du développement territorial tout en prenant en compte les spécificités locales.

A cet égard, les différents exemples précédents attestent de la réelle prise de compétence en matière d'aménagement par GPSO, qui a su se positionner comme l'acteur opérationnel alliant une vision globale et stratégique du territoire et le respect, en proximité, des ambitions locales.

Enfin, et comme notre établissement a pu l'indiquer à plusieurs reprises dans le cadre de ses réponses aux rapport récents de la Chambre, je ne peux que souscrire au souhait d'une clarification nécessaire et urgente du schéma institutionnel et financier métropolitain que vous formulez, notamment du fait des incertitudes que cette situation soulève sur la pérennité des recettes des EPT.

La mise en œuvre de ces opérations d'aménagement, qui s'inscrit dans un temps long, nécessite en effet des ressources financières importantes et offrant une visibilité : en effet, les grands terrains disponibles sont aujourd'hui aménagés et les nouvelles opérations d'aménagement nécessitent des interventions en milieu existant avec des opérations d'aménagement complexes, coûteuses et souvent faiblement génératrices de droit à construire.

Or comme le souligne le rapport de la Chambre, le contexte institutionnel métropolitain constitue un point de fragilité important pour les finances de l'EPT, et je ne peux que déplorer l'absence de clarification apportée à ce jour par le législateur sur la répartition pérenne des recettes de fiscalité économique entre EPT et Métropole, préjudiciables in fine à un exercice plein et entier de la compétence aménagement par les territoires.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE SEMNA ET DE SPLNA

Le rapport thématique régional : « la politique d'aménagement sur le territoire de la métropole du Grand Paris » appelle de notre part les remarques suivantes.

Sur le plan de la méthode, et contrairement à ce qui est indiqué comme méthode dans le paragraphe afférent p. 3, si les observations provisoires des contrôles de la Semna et de la Splna nous ont été communiquées et ont fait l'objet d'observations de notre part, les observations définitives ne nous ont été transmises que fin octobre 2023 et n'ont en conséquence pas pu faire l'objet d'une réponse écrite.

Sur le fond, le rapport pointe les conséquences d'une insuffisante métropolisation de la politique d'aménagement, avec pour corollaire une menace pour l'ambition de rééquilibrage du territoire métropolitain.

Si nous partageons cette ambition, l'abandon d'outils locaux au profit de SEM et SPL métropolitaines ou intercommunales, voire d'outils d'aménagement de l'Etat ou d'aménageurs privés, ne constitue pas un gage d'atteinte de l'objectif ni d'aménagements conformes à la volonté des exécutifs locaux.

En particulier, au sein du territoire de POLD, particulièrement ségrégué, seule la ville de Nanterre présente, ainsi qu'en attestent les études tant de l'INSEE que de l'Institut Paris Région, une progression de la mixité, permettant d'accueillir, dans un parc immobilier toujours plus diversifié, l'ensemble des catégories socio-professionnelles. La stratégie de la commune de poursuivre le développement de toutes les catégories de logements (logements locatif social, logement intermédiaire, logement en accession sociale à la propriété, logement libre) répond à l'enjeu de rééquilibrage du territoire métropolitain

Au contraire, la mise en œuvre de politiques de renouvellement urbain, par leur spécificité, d'ailleurs rappelée dans le rapport, justifie une connaissance fine du terrain, des habitants et de l'ensemble des acteurs, compétence maîtrisée des SEM et SPL locales. L'efficacité de la production d'un rééquilibrage territorial en particulier par la production de logements mixtes par les EPL locales n'est pas reconnu par le rapport. Pourtant, elles sont des rouages majeurs de la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain, portés par les élus locaux engagés, mobilisés pour la transformation de ces quartiers.

Sur le plan du droit, la chambre se fonde sur la mise en œuvre de la loi Maptam, qui prévoit le transfert de 2/3 du capital des EPL d'aménagement aux Etablissements publics territoriaux disposant désormais de la compétence aménagement pour contester le maintien de la ville de Nanterre comme actionnaire majoritaire de la Semna et de la Splna.

Toutefois, la loi de sécurisation de l'actionnariat des EPL du 17 mai 2019 est venue clarifier cette obligation, dès lors que l'activité d'aménagement n'était pas exclusive et que les communes disposaient de la compétence s'agissant d'une autre activité exercée par l'EPL.

L'article L 1521-1 du CGCT modifié précise ainsi que la cession des actions ne s'impose qu'en cas de transfert intégral de la compétence, ce qui n'est ni le cas de la Semna, ni le cas de la Splna, l'une et l'autre intervenant, outre en aménagement, dans l'exploitation d'équipements publics relevant de la compétence de la commune.

Il est à souligner que non seulement leur objet social prévoit cette possibilité mais qu'en outre elles interviennent effectivement dans l'exploitation d'équipements publics et que cela représente une part significative de leur chiffre d'affaires. Le code général des collectivités territoriales ne définissant pas de règle de proportionnalité entre chiffres d'affaires de chaque activité et part de capital détenu par la collectivité compétente, nous ne sommes pas tenus de modifier la composition du capital des deux sociétés, dès lors que, comme il a été démontré, notre objet social concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires, ce que précise le CGCT.

S'agissant de la Semna, son portefeuille d'activités aménagement ne comporte plus que deux opérations, entrées en phase de clôture, conformément à la feuille de route approuvée par le Conseil d'administration. Il ne saurait donc être question d'opérer un transfert de capital à l'EPT qui ne détient pas les compétences correspondant aux activités de la société.

S'agissant de la Splna, elle s'est vue récemment confier la réalisation d'un mandat d'études et de travaux en vue de la réhabilitation d'un parking public, le stationnement relevant de la compétence communale. Un second mandat ayant le même objet est en cours de préparation. Le plan d'affaires de la Splna, conformément à ses statuts, se développe donc dans le champ de compétence communal.

Sur la complémentarité des activités de la Splna, la modification des statuts et l'élargissement de son objet social à l'exploitation d'équipements publics ne sont pas intervenues pour permettre à la commune de Nanterre de se maintenir au capital de la société mais pour en permettre le développement, dans une volonté de renforcer l'attractivité du territoire, d'améliorer la réponse apportée aux besoins des habitants et de permettre la mutualisation des fonctions supports. Nous signalons que d'autres CRC ont retenu une approche globale de la complémentarité sous l'angle réaliste de la compréhension des stratégies territoriales et qui diverge de l'approche retenue dans le rapport :

- Le rapport de la CRC Pays-de-la-Loire sur la CENOVIA en 2021 (point 1.1.1) admet la complémentarité entre aménagement, photovoltaïque, loisir, parking. « Par ailleurs, si le critère relatif à la nécessaire complémentarité des activités semble avoir fait l'objet d'une interprétation large de la part de la société et de ses actionnaires pour justifier l'intervention de la SEM dans certains secteurs d'activités tels que l'aménagement, le stationnement et la gestion d'immobiliers de loisirs, il apparaît à la chambre que cette diversification des activités participe d'une stratégie de développement cohérente et rationnelle et qu'elle permet la mutualisation des fonctions supports » ;

- Le rapport sur la Spl SILLAGES de la CRC Occitanie en 2021 (point 1.2.3) admet la complémentarité entre aménagement, gestion portuaire, musée, stationnement, construction de pôle médico-social : « Comme pour les SEM, lorsque l'objet d'une SPL inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. En l'espèce, la condition de complémentarité est aujourd'hui remplie, dans la mesure où les activités de la SPL Sillages concourent à l'objectif de développement de l'attractivité de Canet-en-Roussillon, pour l'accueil de résidents et de touristes ».

Le rapport souligne également la difficulté à opérer le transfert de compétence et le transfert induit de capital des entreprises publiques locales.

A cela plusieurs raisons : la nécessité d'un portage politique fort d'opérations d'aménagement complexes, qui ne peut être assuré par les EPT seuls, la nécessaire valorisation financière des parts sociales des sociétés concernées, alors mêmes que les ressources des EPT restent faibles et que la volonté des EPT d'accroître leur part dans l'actionnariat de ces sociétés peut ne pas être une priorité financière et politique.

Au-delà de la participation au capital des sociétés de l'EPT, et contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, la représentation de l'EPT dans le conseil d'administration est intervenue dès 2020, non en 2022, et donc avant le rapport de la CRC sur l'EPT POLD. Cela s'est accompagné de la représentation de l'EPT dans la commission d'appels d'offres et au bureau – comité des rémunérations et comité des investissements de la SPLNA, afin de garantir le respect du contrôle analogue.

Enfin, les annonces plusieurs fois réitérées, et encore récemment, par le Président de la République, de changements institutionnels dans la gouvernance de la Métropole du Grand Paris, incitent à la plus grande prudence sur des changements de gouvernance majeurs pour la vie de nos sociétés.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SADEV 94

Il ressort de ce rapport un constat, que l'on peut qualifier de peu flatteur, concernant l'ambition de rééquilibrage économique et social qui devait présider à la création de la Métropole du grand paris (MGP). Ce à partir d'une analyse qui m'apparaît simplificatrice en ne distinguant pas les documents d'orientation et de programmation urbaine (Sdrif, Plui...), des procédures et outils de leur mise en œuvre (procédures d'aménagement, aménageurs...). Il paraît ainsi éminemment discutable de mentionner que la preuve de l'échec de la Métropole est donnée par son absence d'engagement dans les opérations d'urbanisme opérationnelle !

Il est par ailleurs fait état du rôle particulier que conservent les villes dans ces dernières opérations, sans que la généralisation de cette situation n'interroge plus avant les auteurs. Sur cet aspect je me permets de rappeler l'avis émis par Sadev 94 dans la réponse au dernier contrôle dont la Sem a bénéficié :

A ce jour, et comme rappelé par la Chambre, la loi impose une approche de l'urbanisme et de l'aménagement — dans leurs différents outils (Scot, Plui, compétence aménagement) - l'échelle d'un territoire et/ou de la Métropole. Et si cette approche intercommunale poursuit l'objectif de réduire les effets de frontières administratives entre communes, permettant ainsi d'assurer une plus grande cohérence urbaine à l'échelle du territoire, traiter les opérations d'aménagement à cette échelle présente également de nombreux inconvénients. Rappelons que la mission d'un aménageur est bien souvent de refabriquer la ville sur elle même à l'échelle d'un quartier. A cette fin, les aménageurs travaillant en étroite collaboration avec les collectivités, ce travail nécessite notamment de prendre en compte l'existant, en ce compris l'histoire, la sociologie, les besoins locaux, le projet devant d'ailleurs être élaboré en concertation avec les habitants.

En d'autres termes, l'échelle territoriale choisie par le législateur ne doit pas empêcher l'aménageur de construire « au plus près » des futurs usagers et habitants des quartiers à aménager.

Ces exigences légitimes, vécues par tous les aménageurs ne sont-elles pas de nature, notamment pour un bon fonctionnement de la démocratie locale, à réinterroger la place de la Commune, de ses élus, de ses services dans la répartition des compétences ?

En outre, les Communes, Départements et Régions continuent de jouer un rôle structurant en matière d'aménagement, par le biais des équipements présents ou à créer pour répondre aux besoins des habitants de leur territoire mais aussi de leurs compétences afférentes à ces équipements (éducation, transports, développement économique, équipements culturels et sportifs, etc.). Ces collectivités demeurent règlementairement associées à la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement et aux opérations de construction conduites sur le territoire.

Aussi est-il possible de s'interroger également sur le fait de les priver de toute capacité d'intervention pour des opérations d'aménagement.

Le rapport pointe par ailleurs les risques financiers auxquels s'exposent les Collectivités qui restent engagées de fait dans les opérations d'aménagement. Il indique que la mutualisation de ces risques au sein de la Mgp ou des Ept serait préférable...sans s'interroger sur le fait que les budgets de la plupart des structures intercommunales ne sont pas non plus à même d'assumer ces risques. Il serait en outre intéressant que la Chambre fasse un état factuel des situations où ces risques sont devenus réalités ! Un hommage serait ainsi rendu aux capacités d'adaptation, à l'agilité des collectivités et de leurs outils d'aménagement.

Sur le sujet du foncier et de la spirale particulièrement inflationniste qu'il subit depuis des années, je partage le constat du rapport. Il me semble utile en complément de mentionner l'absence de politique volontariste de régulation du prix du foncier par l'Etat qui comporte pourtant une dimension que l'on pourrait, au regard des enjeux, qualifier de quasi régaliennne. Il est en outre constant que les fixations judiciaires arrêtées dans les procédures d'expropriation ne respectent que très exceptionnellement la Décision n° 2021-915-916 du 11 juin 2021 du Conseil constitutionnel. Les aménageurs sont ainsi amenés à acquérir des biens à une valeur déjà majorée par les dépenses publiques, qu'ils ont eux-mêmes engagées.

Il convient cependant d'indiquer l'effet bénéfique, même relatif, de régulation des prix qu'engendre les dispositions prises localement au travers de chartes de la promotion, de l'aménagement...visant à inciter les acteurs de l'immobilier au plafonnement de leurs prix de vente. Les prix ainsi capés entraînent une répercussion positive en modérant les offres que font les promoteurs pour acquérir des terrains.

J'avoue par ailleurs avoir été surpris par l'assertion indiquant que la taille et la complexité de l'acte d'aménager s'accroissent. Si cela est indéniable concernant la complexité, l'enjeu de la taille des opérations est un sujet d'importance. En effet contrairement à l'affirmation susmentionnée, je constate à l'inverse une diminution de la taille des opérations confiées aux aménageurs. Cette évolution est certainement en lien avec la raréfaction du foncier disponible, en friche...

Je veux toutefois souligner que la transformation de la ville, son adaptation aux enjeux climatiques notamment, ne saurait avoir lieu sans interventions majeures sur l'espace public. Cela implique de réinventer le modèle des opérations d'aménagement, de les penser pour refabriquer la ville sur des périmètres larges, dépassant les seuls fonciers dont l'immobilier doit être rebâti ou requalifié.

Je note enfin la mention des efforts déployés par Sadev 94 pour permettre l'entrée dans son capital des Ept Val-de-marnais dont il faut reconnaître que le succès n'est que partiel. Je vous confirme que la Sem poursuit ses efforts en ce sens, en considérant que l'échelle départementale et de trois Ept est une aire pertinente d'intervention et de mutualisation pour un aménageur tel que Sadev 94. C'est d'ailleurs sur ce territoire que La Sem continue de gagner des concessions ces dernières années.

De même j'ai bien noté vos réflexions relatives à la multiplication de l'engagement des aménageurs, quelques soient leur statut sociétal, dans les activités de co-promotion, et la mention que Sadev 94 dénote par sa volonté de rester d'abord et avant tout aménageur et faisant preuve d'une grande pondération quant au nombre de filiales mises en œuvre ayant cet objet.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Il m'apparaît important de vous faire part d'un certain nombre de remarques à la suite des observations que vous avez formulées.

S'agissant du lien que vous établissez entre la réalité de l'espace métropolitain (les enjeux de réduction des inégalités et de rééquilibrage territorial) et l'action de la Métropole du Grand Paris en tant que collectivité locale à statut particulier, nous partageons votre constat : les enjeux sont immenses. La Métropole est récente, elle existe depuis 2016 et la représentation nationale ne lui a pas confié les mêmes compétences que la plupart des autres métropoles françaises, notamment en matière d'aménagement, compétence partagée avec les Territoires dans un univers qui est largement marqué par l'action des communes. Vous soulignez que les opérations d'aménagement, à travers de multiples exemples de communes, d'EPT, de Département devraient gagner en cohérence, ce que je partage. Si comme vous l'indiquez c'est à la Métropole du Grand Paris d'organiser l'aménagement urbain sur son périmètre, la responsabilité revient au législateur de modifier la loi dans ce sens et confier cette compétence à la Métropole. La Métropole souhaite qu'il y ait plus de cohérence dans les opérations d'aménagement sur son périmètre et qu'il y ait davantage de lisibilité dans l'action des opérateurs. A ce titre l'article L. 5219 1, VII du Code général des collectivités locales un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats qui interviennent dans son ressort territorial. Une démarche ciblée dans un premier temps aux outils d'aménagement a été initiée par la Métropole à l'été 2023 et la mission confiée au groupement Egis/Finance Consult (qui rendra son travail entre l'été et l'automne 2024) vise à établir un état des lieux de l'action des opérateurs et de formuler des propositions.

S'agissant du rééquilibrage territorial, vous considérez que la Métropole n'agit pas alors qu'elle y prend toute sa part, notamment en intervenant très majoritairement à l'Est à travers les opérations d'intérêt métropolitain et les projets partenariaux d'aménagement particulièrement en direction de la ZAC des Docks à Saint-Ouen, à Noisy-le-Grand, à Livry-Gargan, etc. De la même façon le financement des équipements structurants est largement orienté vers l'Est de la Métropole qui en a le plus besoin.

S'agissant de la participation de la MGP dans les opérations d'aménagement, vous indiquez qu'elle devrait pouvoir prendre en charge les risques des opérations qui sont reprises en prenant l'exemple de la ZAC des Docks. Elle le fait déjà : suite au transfert de l'opération à la Métropole, cette dernière est devenue concédante et assume aujourd'hui les risques de l'opération, notamment le risque-subvention non encore couvert par le bilan. Eu égard à la prise en charge très forte de la subvention d'équipement public par la commune, la répartition 70/30 a été arbitrée dans le cadre de l'avenant n° 7 au Traité de concession d'aménagement permettant, en fonction de l'amélioration des recettes, de venir réduite le risque de concédant et la participation de la Ville aux équipements publics.

S'agissant du périmètre d'intervention de l'appel à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris » (IMGP) vous indiquez que l'accompagnement de la Métropole devrait rester circonscrit à l'espace métropolitain. Avec ce dispositif, la Métropole apporte du soutien aux projets en adoptant une posture d'accompagnement sans empiéter sur les prérogatives juridiques des acteurs, quasiment tous dans le périmètre métropolitain, impliqués. La Métropole agit également en dehors de son espace, à travers une dynamique collective qui est celle de l'Axe Seine en complet accord avec les acteurs des territoires concernés. L'action de la Métropole avec les intercommunalités limitrophes peut positivement réduire « l'effet frontière » inhérent à tout découpage institutionnel.

S'agissant du fonds des équipements structurants, vous évoquez les subventions versées pour des actions de restructurations urbaines dont vous considérez l'existence inappropriée car ne relevant pas de l'intérêt métropolitain ni du rééquilibrage territorial. Dans le même temps vous considérez que le fonds des équipements structurants de la Métropole ne devrait pas exister alors qu'il est utile aux usagers et qu'il participe au rééquilibrage territorial que vous considérez actuellement insuffisant. En outre, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France dans son rapport de 2022 a confirmé l'existence de ce fonds qui peut soutenir des projets y compris ceux situés en dehors des opérations d'intérêt métropolitain.

S'agissant du SCoT, il a été définitivement adopté (en six ans contre dix pour la métropole de Lyon qui n'a pas la réputation d'être lente ou inefficace) par 96 % du Conseil métropolitain lors de la séance du 13 juillet 2023. Il s'applique ainsi à l'ensemble des acteurs du territoire métropolitain et contribuera par la réglementation qu'il emporte avec lui à donner davantage de cohérence aux politiques d'urbanisme à mener.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

Je tenais à vous faire part de précisions concernant deux observations :

Vous pointez tout d'abord le fait que « la MGP n'exerce que faiblement sa compétence aménagement en ne déclarant que six opérations d'aménagement » et que « l'ambition de rééquilibrage du territoire métropolitain s'en trouve menacée ». Je veux sur ce point rappeler que la Métropole du Grand Paris est de création très récente par rapport aux autres métropoles mises en place pour la plupart il y a plus de 50 ans. Ses ressources financières commencent tout juste à se stabiliser.

Par ailleurs, la complexité technique et financière d'opérations d'aménagement engagées depuis plusieurs années rend particulièrement délicate leur transfert à la Métropole du Grand Paris.

La complexité des grandes opérations d'aménagement sur le territoire parisien (ex. Paris Rive Gauche en couverture du faisceau ferré de la Gare d'Austerlitz) implique en effet une ingénierie particulière et une grande transversalité entre services et gestionnaires de réseaux concernés (voirie, assainissement, Eau de Paris, réseaux parisiens de chauffage urbain et de production de froid, concessionnaire d'électricité de la Ville, gestionnaires de réseaux de communication, etc.), en lien avec les aménageurs de la Ville en charge de la mise en œuvre de ces projets. Cette ingénierie et ces connexions étroites avec l'ensemble des opérateurs parisiens impliqués ne pourraient pas être transférés à la MGP, induisant un risque sur les calendriers opérationnels des projets et les engagements pris. De plus, toutes ces opérations ont déjà une longue histoire et ont franchi de nombreuses étapes administratives et opérationnelles. Un changement de pilotage en cours de mise en œuvre induirait inévitablement des délais supplémentaires et des surcoûts que ces opérations ne sauraient prendre en compte, tout particulièrement dans la période actuelle de crise de l'immobilier.

Sachant que pour la Ville de Paris, toutes les opérations de dimension métropolitaines sont concertées et mises en œuvre en étroite concertation avec l'ensemble des collectivités riveraines, et respectent les orientations du schéma de cohérence territoriale en matière de rééquilibrage.

L'opération Paris Rive Gauche que vous citez illustre bien cette dynamique. Engagée depuis plus de 30 ans, elle a créé une véritable centralité tertiaire et universitaire au bénéfice d'un puissant rééquilibrage territorial, avec un réel effet d'entraînement sur le développement urbain de la commune voisine d'Ivry-sur-Seine qui est étroitement associée à sa mise en œuvre.

La Métropole du Grand Paris et ses communes membres ont donc privilégié des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain correspondant à des nouveaux projets, comme avec l'opération porte de Bagnolet-Gallieni qui se déploiera sur les territoires de Paris et de Bagnolet et qui présente de lourds enjeux de restructuration d'un échangeur autoroutier. Des études portées par la Métropole ont d'ailleurs été délibérées par le

conseil métropolitain du mois d'octobre 2023 dans la perspective de déclarer d'intérêt métropolitain cette future opérations.

Vous indiquez également que « le retard pris pour l'adoption définitive des documents de planification stratégique en matière d'aménagement a permis aux communes de garder un rôle essentiel et de conserver à leur main les entreprises publiques locales d'aménagement qu'elles ont créées ». Je tiens à rappeler que le Schéma de Cohérence Territoriale de la Métropole du Grand Paris a été lancé en juin 2017 et adopté en juillet 2023, soit en 6 ans ce qui correspond à la durée moyenne d'élaboration d'un SCOT.

Je ne vois donc pas de retard, mais au contraire un travail d'une grande ambition tant sur le plan technique que politique dans le cadre d'un territoire où la culture intercommunale est restée faible jusqu'en 2016, et où les enjeux politiques liés à l'aménagement soulèvent parfois de vifs débats. Avoir réussi à dégager un consensus reposant sur des objectifs, aussi bien en matière de transition écologique que de développement, me semble ainsi particulièrement remarquable. Le peu de recomposition des acteurs de l'aménagement que vous constatez n'est à mon avis en aucun cas imputable au délai de réalisation du SCOT. Pour ce qui est de la Ville de Paris, nous y avons participé avec la transformation de Paris Batignolles Aménagement en Paris & Métropole Aménagement, société publique locale dont la Métropole est désormais co-actionnaires.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER ÎLE-DE-FRANCE (EPFIF)

Vous avez bien voulu me saisir du rapport thématique n°2023-001048, relatif à la politique d'aménagement sur le territoire de la métropole du Grand Paris.

Vous trouverez ci-après des éléments, de complément plus que de réponse, que peut apporter l'EPFIF, principalement sur la dimension foncière de l'aménagement dans la métropole et sur l'action de l'EPFIF, points évoqués notamment dans la partie 3.2. du rapport.

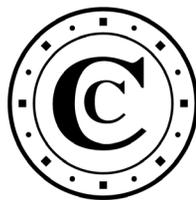
En premier lieu, l'EPF Ile-de-France intervient sur la plupart des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain pilotées par la métropole du Grand Paris, dans le cadre de conventions conclues avec celle-ci et avec les communes supports : Villeneuve-la-Garenne, le Blanc-Mesnil, Livry-Gargan, Noisy-Champs et Saint-Ouen. Ces partenariats se déroulent dans d'excellentes conditions, à l'instar des autres partenariats d'aménagement, avec les EPT par exemple, et en bonne articulation avec les autres collectivités.

Les modalités d'intervention de l'EPFIF, déjà analysées par la Chambre Régionale des Comptes lors d'un contrôle spécifique, permettent en effet d'enrayer la spéculation foncière en amont, tout particulièrement dans le cas de grandes opérations d'aménagement au long cours, et de développer des programmes de logements diversifiés (plus de 70 % des logements sociaux ou intermédiaires, échappant « aux lois du marché » comme rappelé dans le rapport).

Il faut rappeler que c'est la péréquation avec les logements libres, cédés à la charge foncière de marché aux promoteurs, qui permet cette mixité. La collectivité publique en bénéficie, d'une part à travers des programmes de logements sociaux dont elle n'a pas - ou beaucoup moins - à financer la surcharge foncière, d'autre part à travers des dispositifs de participation (PLI P notamment) imputés aux promoteurs.

A l'inverse, la double mutation avec plus-value communale, à caractère donc clairement spéculatif, a été abrogée par l'EPFIF, conformément aux préconisations de la Chambre Régionale des Comptes.

En conclusion, les interventions de l'EPFIF et de ses filiales sont bien adaptées à la spécificité des projets d'aménagement portés par la métropole du Grand Paris, peu nombreux certes, mais particulièrement complexes et importants.



Ce document peut être consulté et téléchargé sur www.ccomptes.fr.

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

6, cours des Roches - NOISIEL BP 187
77315 MARNE-LA-VALLEE CEDEX 2

Site internet : www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Courriel : iledefrance@crtc.ccomptes.fr

Tél. : 01 64 80 88 88



<https://twitter.com/crcidf>