

L'aménagement dans la MGP : projets, outils, acteurs



F. Ledercq

MÉTROPOLIS

DU GRAND PARIS

Pour comprendre l'étendue de la réforme territoriale et les changements dont elle est porteuse, l'IAU îdF publie une série de documents permettant une compréhension facilitée des enjeux liés à la création de la métropole du Grand Paris. Seront notamment abordées les questions relatives aux cinq domaines de compétences métropolitaines, à la constitution des territoires, aux enjeux financiers.

L'ensemble des notes et travaux (cartes, données, graphiques, etc.) sont disponibles sur le site Internet de l'IAU îdF : www.iau-idf.fr

La loi Maptam comporte, dans ses articles relatifs à la métropole du Grand Paris, des dispositions qui renouvelleront le cadre opérationnel de l'aménagement en Île-de-France. Quelles questions cette « rationalisation des outils de l'aménagement » soulève-t-elle ?

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, du 27 janvier 2014, comporte dans ses articles 10 à 19, 22, 25, des mesures modifiant les règles du jeu en matière d'aménagement, notamment pour le montage et le portage des projets urbains d'initiative publique. La métropole du Grand Paris (MGP) devra définir la notion d'intérêt métropolitain de ces opérations, et préciser la hiérarchie de toute la chaîne des projets urbains, impli-

quant des maîtrises d'ouvrages souvent complexes. Le regard sera naturellement porté sur les zones d'aménagement concerté (ZAC), et sur leurs aménageurs, les entreprises publiques locales (EPL), les établissements publics d'aménagement (EPA), ou l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). L'autre évolution notable sera celle des portages fonciers, dont les acteurs principaux sont les établissements publics fonciers (EPF) et l'AFTRP. La loi transfère également les offices publics de

l'habitat (OPH) aux futurs « territoires ». C'est donc l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage publique qui se trouve interrogée.

ZAC, aménageurs, action foncière : une alliance indéfectible

Un projet urbain peut être conduit de multiples façons, entre le 100 % privé et le 100 % public. La procédure la plus connue⁽¹⁾ est la ZAC. Cette dernière permet d'assurer l'équilibre financier des opérations, tout en conservant aux collectivités le maximum de maîtrise sur l'aménagement de la ville. Dans le périmètre de la MGP, les ZAC représentent plus du tiers des projets actuels. L'aménagement en ZAC est le plus souvent concédé (par les communes, les intercommunalités, les conseils généraux) aux sociétés d'économie mixte (SEM) ou aux sociétés

publiques locales d'aménagement (SPLA), à l'AFTRP ou aux opérateurs privés. Dans les périmètres des opérations d'intérêt national (OIN), les aménageurs sont généralement des EPA ou l'AFTRP

De 2000 à 2010, entre 20 et 40 ZAC se sont créées chaque année en Île-de-France. Elles représentent, en moyenne, 11 000 logements, 280 000 m² de bureaux et 840 000 m² d'activités⁽²⁾. Aujourd'hui, à Paris et en petite couronne, 700 projets d'aménagement ont été recensés et couvrent 10 800 ha⁽³⁾. Parmi eux, 267 projets sont des ZAC

(1) Selon l'Observatoire régional du foncier, 20 % de la construction actuelle se réalise en ZAC.

(2) Source : « Bilan de la 20^e enquête ZAC-situation au 1^{er} janvier 2010 », La Note de l'ORF n° 7, août 2011.

(3) Source : recensement des projets IAU îdF, 2014.

actives (en cours de commercialisation ou à l'étude), sur 3 660 ha. Les ZAC représentent donc 38 % de l'ensemble des projets d'aménagement et 34 % des surfaces au sol.

Deux tiers des ZAC actives font moins de 10 ha ; 80 entre 10 et 50 ha ; 17 dépassent 50 ha. Une des plus étendues (146 ha) est la ZAC Sud Charles-de-Gaulle à Tremblay-en-France, à vocation économique, créée en 2008.

Les ZAC intercommunales restent l'exception, seules 36 ZAC étant déclarées d'intérêt communautaire (ZIC). Parmi elles, 27 sont réellement actives (les autres étant terminées sans être closes juridiquement). La plupart sont situées en Seine-Saint-Denis, notamment dans la communauté d'agglomération Plaine Commune, qui intervient sur 22 d'entre elles.

Les périmètres opérationnels des deux OIN de petite couronne (La Défense Seine-Arche et Orly Seine Amont) représentent 1 800 ha, dont 1 320 ha en projet, 50 opérations d'aménagement ayant été recensées. À l'intérieur de ces périmètres, 14 ZAC (388 ha) sont en cours. La plupart sont assez récentes : 3 ont été créées avant 2000 ; 6 entre 2000 et 2010 et 5 après 2010. Leur taille varie de 5 à 97 ha : 8 font moins de 20 ha, 4 entre 20 et 50 ha, et 2 dépassent 50 ha, la plus grande étant la ZAC d'Ivry Confluence.

L'Île-de-France compte aujourd'hui 161 EPL, qui emploient 9 500 salariés, dont 965 dans l'aménagement ; leur chiffre d'affaires annuel approche 4 milliards d'euros, dont plus d'1 milliard pour l'aménagement. 103 EPL sont situées à Paris et en petite couronne, tous secteurs d'activités confondus, dont 41 dans l'aménagement⁽⁴⁾. 27 EPL sont communales, 7 intercommunales, 4 communautaires et 3 départementales. Leur capital social associe de manière diverse départements de petite couronne, intercommunalités, communes⁽⁵⁾. Les projets portés sont des ZAC (intégrant loge-

ments, activités, équipements, espaces verts, espaces publics), des actions de rénovation urbaine, de traitement de l'habitat dégradé, des réhabilitations. Tous ces projets ont chacun un montage financier spécifique.

Il y a dix ans, le portage direct semblait révolu. Aujourd'hui, de plus en plus de collectivités s'en saisissent, afin d'être plus présentes dans l'opérationnel.

Les organismes publics de l'action foncière

L'action foncière des collectivités a pour objectif général de préparer les projets d'aménagement et d'éviter la spéculation. Il s'agit le plus souvent :

- d'assurer les acquisitions constitutives de réserves foncières en attente d'aménagement ;
- d'assurer les acquisitions foncières au titre des projets.

Là où l'État est impliqué⁽⁶⁾, les périmètres de projets tentent souvent d'intégrer des terrains déclassés des domaines ou des services publics de l'État (routier, ferroviaire, fluvial, navigation). Par exemple, les terrains de la voie de desserte orientale (VDO) dans le CDT Boucles de la Marne. Actuellement, quatre EPF couvrent le territoire régional : l'EPFIF pour Paris, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, l'Essonne et la Seine-et-Marne, et trois EPF départementaux dans les Hauts-de-Seine, le Val-d'Oise, les Yvelines. Dans le Val-de-Marne intervient également le syndicat mixte d'actions foncières (SAF 94).

La loi prévoit leur fusion au sein de l'EPFIF

Et demain, quels jeux d'acteurs ?

La loi Maptam transfère la compétence aménagement des communes vers la MGP dans les domaines suivants : « 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 ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager », « amélioration du

L'établissement public foncier d'Île-de-France : modalités d'intervention

L'EPFIF intervient à la demande des collectivités locales sur la base d'un projet et dans un cadre contractuel. Le portage foncier, financé sur le produit de la taxe spéciale d'équipement consiste à : mettre sous maîtrise publique des terrains stratégiques ; débloquer des situations foncières complexes ; contribuer à la régulation des coûts fonciers et immobiliers.

Cinq types d'interventions

L'EPFIF distingue cinq types d'interventions : l'anticipation, l'impulsion pré-opérationnelle, la réalisation opérationnelle, la veille thématique, la veille prospective. La durée de portage doit être aussi brève que possible pour renouveler les capacités d'interventions de l'EPFIF. Les conventions établissent les modalités d'action de l'EPFIF, la destination du foncier, les conditions de portage foncier et de revente. L'EPFIF peut également réaliser des acquisitions en compte propre, surtout dans les OIN, les secteurs d'urbanisation à long terme du Sdrif, ou encore les sites concernés par un projet d'infrastructure majeur (gares en particulier).

La création de filiales « foncières publiques »

Depuis 2011, l'EPFIF peut créer des filiales « foncières publiques » paritaires, à but non lucratif, antispéculatives, financées à hauteur de 20 à 25 % sur fonds propres publics, et le reste sous forme d'emprunt. En effet, le développement des projets stratégiques appelle des portages de long terme (au-delà de sept ans). Alors qu'il serait coûteux d'immobiliser des fonds propres publics sur de longues durées, le rendement locatif de ces biens permet d'envisager des portages financés sur des emprunts dédiés, à travers ces sociétés foncières paritaires.

Quelle vision prospective ?

Dans le cadre de l'élaboration de son prochain plan pluriannuel d'investissements, l'EPFIF étudie de nouvelles formes d'action foncière : le « foncier gratuit » pour le logement locatif social ou, plus exactement, des formules de démembrement ou de bail emphytéotique du foncier (au lieu de cessions directes) ; des formules de « minoration foncière » pour des usages jugés stratégiques associant des partenaires financiers (par exemple, pour la logistique urbaine) ; des mécanismes de soutien à l'accession sociale de type coopératif.

parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre », « création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt métropolitain », « construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ». Pour mettre en œuvre le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, des compétences dérogatoires sont envisagées pour la création et la réalisation des ZAC et la délivrance des autorisations d'urbanisme, voire des procédures de projet d'intérêt général. Pour ce faire, les EPA pourront être mis à disposition de la MGP.

Les projets d'intérêt métropolitain, cette grande inconnue

Ainsi, la MGP se chargera du portage des projets déclarés d'intérêt métropolitain, mais aussi de la restructuration et de la réhabilitation de l'habitat⁽⁷⁾. La définition de l'intérêt métropolitain devra faire l'objet d'une délibération du conseil de la MGP

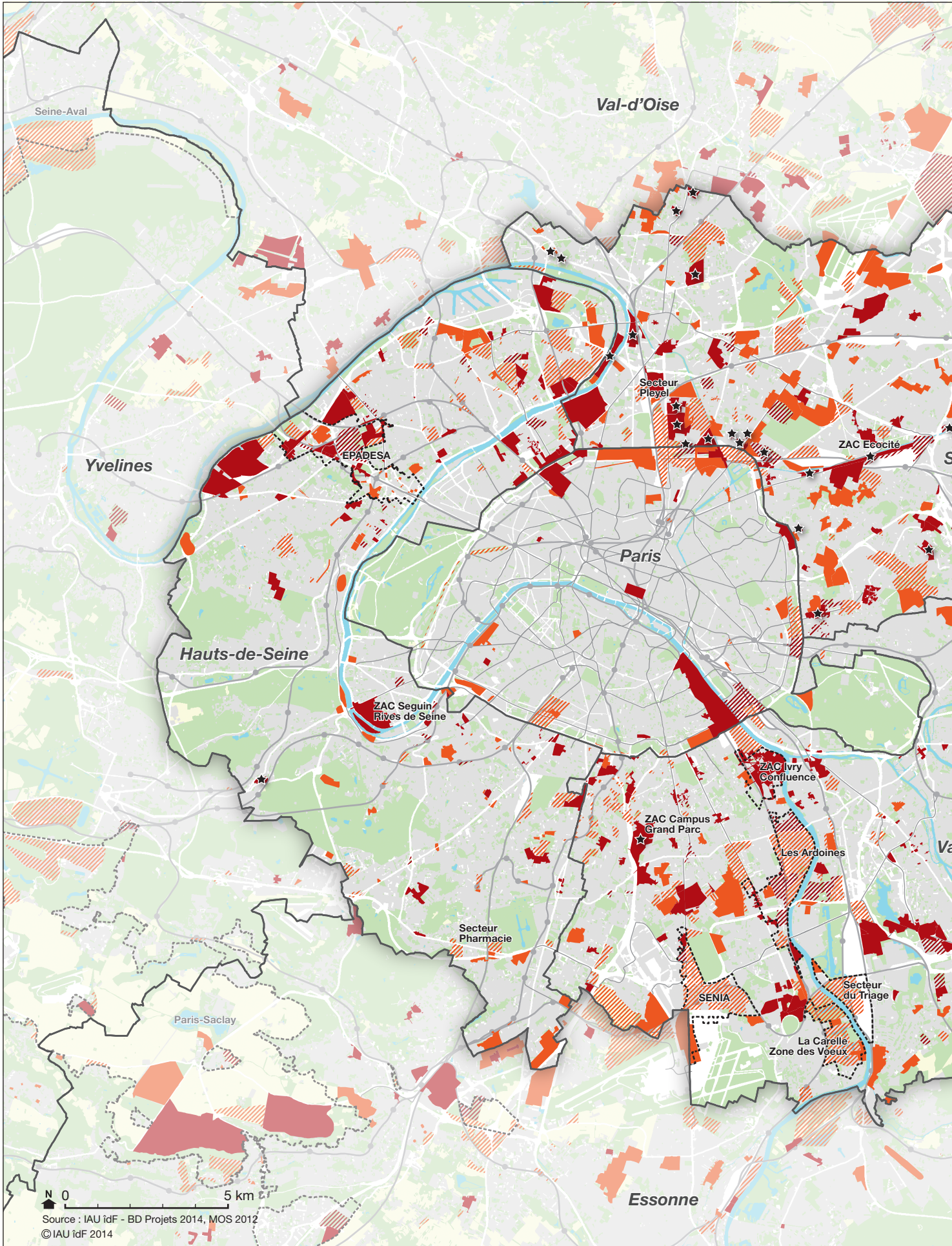
(4) Les autres secteurs d'activités des EPL sont le développement économique, la gestion d'équipements touristiques, culturels, de loisirs, les réseaux, l'environnement. Source : Fédération des EPL <http://www.lesepf.fr>.

(5) À noter que les SEM supracommunales intègrent souvent des communes isolées parmi leurs actionnaires.

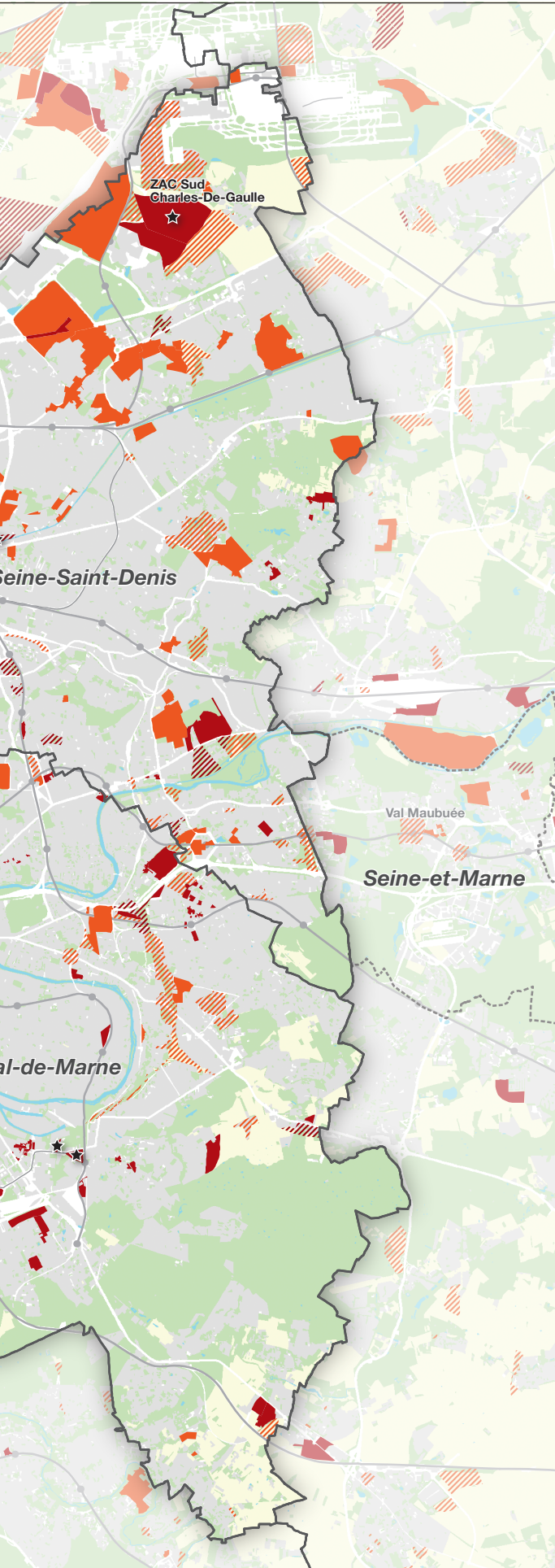
(6) OIN, territoires couverts par un contrat de développement territorial (CDT).

(7) Toutefois, le permis de construire reste de la compétence des maires (à l'exception des permis « préfet », cités par l'article R.422-2 du code de l'urbanisme).

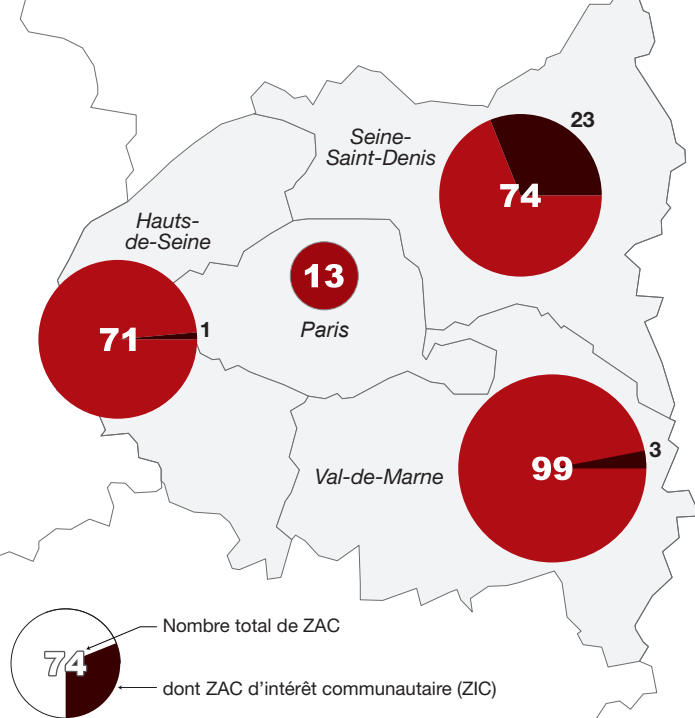
Projets d'aménagement en cours et à l'étude



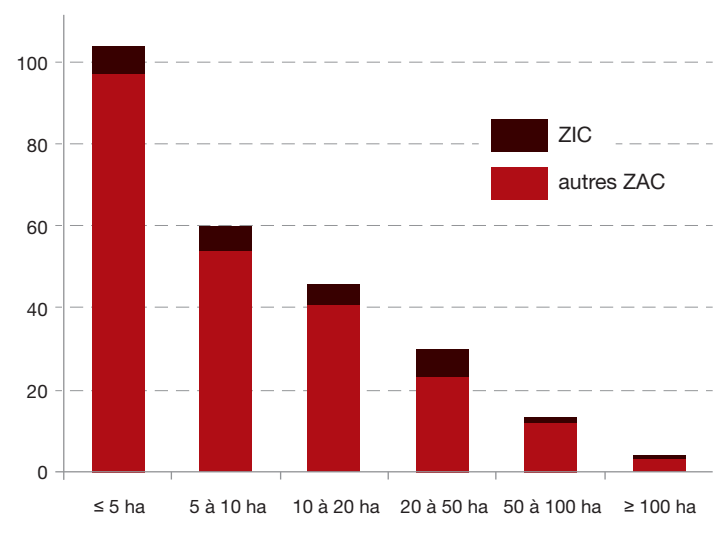
..., dont zones d'aménagement concerté (ZAC)



Nombre de ZAC actives par département



Nombre de ZAC actives par taille



Légende

- | | | |
|--------------|-----------------------------------|-----------------------|
| Projets | en cours ou programmé | } dont ZAC |
| | à l'étude ou annoncé | } |
| | ZAC d'intérêt communautaire (ZIC) | |
| Fond de plan | espace urbain construit | limite de département |
| | espace agricole | limite d'OIN |
| | espace vert | voie ferrée |
| | eau | métro / TCSP |

dans les deux ans qui suivront son installation, mais prendra certainement plus de temps à se stabiliser. En théorie, elle pourrait se calquer sur celle des projets d'intérêt communautaire.

Or la suppression des intercommunalités entraînerait *de facto* le transfert de toutes les ZAC communautaires (ou impliquant les intercommunalités) à la MGP, qui aurait ensuite à faire un choix : les déclarer d'intérêt métropolitain ou les passer sous la responsabilité communale. Mais quels seront les critères de choix ? L'importance du projet, la situation, la programmation, la durée de l'opération, son équilibre financier ? Comment les communes pourront-elles récupérer ces opérations, alors que, souvent, leur faisabilité s'est appuyée sur un portage supra-communal ?

La question du statut et de la personnalité juridique des territoires a été vigoureusement posée par les élus concernés par la création de la métropole du Grand Paris, et le Premier ministre a accepté de faire évoluer l'article 12 de la loi Maptam sur ce point. Quelle échelle de gouvernance sera-t-elle déclarée pertinente pour gérer ces opérations d'aménagement ?

Selon la réponse apportée à ces questions, le transfert des opérations des communes et EPCI vers la MGP et la mutation des outils d'aménagement seront plus ou moins amples. Pour la métropole, il faudra alors apprécier l'étendue des garanties accordées par les EPCI (garanties d'emprunt, de bonne fin et couverture d'éventuels déficits...) et évaluer le risque global qui lui reviendrait.

Des mouvements en perspective pour les EPL

Les 103 EPL de petite couronne pourraient être « directement concernées par la création de la métropole, la disparition des 19 intercommunalités, et la nouvelle répartition des compétences entre collectivités territoriales »⁽⁸⁾. Par exemple, pour les opérations d'intérêt métropoli-

tain, les contrats de concession (qui représentent 85 % de leurs activités) devront être transférés ; concernant les opérateurs considérés comme métropolitains, la répartition des actionnaires sera amenée à évoluer. Ces questions se posent en premier lieu pour les 4 EPL communautaires⁽⁹⁾, mais aussi pour les départementales, en particulier lorsqu'il s'agit de ZAC susceptibles de devenir d'intérêt métropolitain (par exemple, la ZAC Campus Grand Parc de Villejuif, portée par la Sadev 94, ou la ZAC Écologie Canal de l'Ourcq à Bobigny, portée par Séquano Aménagement). La transformation éventuelle des compétences des départements et, à terme, leur disparition, toucheront à nouveau les SEM départementales et d'autres grands projets (par exemple, le secteur pharmacie à Châtenay-Malabry, démarré par la SEM 92).

On est donc en droit d'attendre une redistribution progressive des cartes en fonction de la nature et de la taille des projets urbains, mais aussi, peut-être, de critères économiques. Par ailleurs, pour monter les projets majeurs, la MGP aura besoin de pouvoir s'appuyer sur des opérateurs puissants, d'où le recours possible aux EPA et à l'AFTRP. Les EPL seront appelées à s'adapter. Dans ce paysage en mouvement, une nouvelle proposition de loi permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop) est à l'étude. L'enjeu, cette fois, est de dépasser les difficultés de gestion rencontrées aussi bien dans le cadre de la régie que du partenariat public-privé.

Les opérateurs de l'État en pleine mutation

Dans le même temps, le gouvernement⁽¹⁰⁾ envisage la réorganisation de l'AFTRP en absorbant quatre EPA pour créer « Grand Paris Aménagement », ainsi que la redéfinition des périmètres et des objectifs des OIN. Par ailleurs, la loi Alur renforce le rôle de l'AFTRP dans la requa-

lification de copropriétés dégradées d'intérêt national.

Concernant les OPH, on peut imaginer que leur transfert aux « territoires » pourrait conduire à une restructuration, voire une diminution progressive du nombre d'offices, avec effet de mutualisation. La période transitoire risque de ralentir les projets, voire d'altérer la gestion du parc de logements. Une bonne organisation de ce passage difficile semble indispensable.

Le foncier, « nerf de la guerre »

La loi Maptam autorise la MGP à constituer des réserves foncières d'intérêt métropolitain. En parallèle, la loi Alur a introduit la possibilité pour toutes les intercommunalités (dont la MGP) de créer des zones d'aménagement différencié (ZAD) ; celles-ci seront donc compétentes pour la mise en œuvre du droit de préemption urbain dans ces secteurs.

Pour constituer des réserves, la MGP pourra soit créer des ZAD et ensuite préempter, soit agir par conventionnement avec l'EPF. *A priori*, elle aura toutes les cartes en main pour agir efficacement. Toutefois, lors d'une vente, la déclaration d'intention d'aliéner sera toujours à adresser à la mairie d'implantation du bien, qui devra la transmettre à la MGP dans un délai de deux mois. Ceci demandera une bonne communication entre la commune et la MGP.

Selon les premières analyses menées par l'EPFIF, la fusion des EPF prévue par la loi ne devrait pas remettre en cause les conventions en cours avec les communes. En revanche, la préparation des futures conventions, éventuellement avec la MGP, appellera à des réflexions stratégiques en amont, et leur ancrage dans les territoires restera fondamental.

Quelques questions

- Le travail d'identification des projets d'intérêt métropolitain devra s'articuler avec le « projet métropolitain » global, lui-

Les EPL et la mission de préfiguration

La Fédération des EPL a demandé, lors de son conseil d'administration du 15 janvier 2014, son intégration au sein du collège des acteurs socio-économiques de la mission de préfiguration, de façon à approfondir quatre points :

- la sécurisation de la reprise par la MGP ou, à l'échelle de groupements de communes, par des syndicats, des participations des intercommunalités au capital social des EPL ;
- la mise en œuvre opérationnelle de l'action publique métropolitaine à une échelle infraterritoriale tenant compte des enjeux de proximité ;
- la garantie apportée aux différents échelons de collectivités de disposer des moyens financiers pour exercer leurs missions ;
- eu égard aux enjeux métropolitains en termes de logement, l'assurance accordée aux EPL immobilières et d'aménagement de poursuivre pleinement leurs actions.

même à mettre en cohérence avec la stratégie régionale. Ces démarches seront *a priori* itératives. Comment pourront-elles être organisées ?

- Les EPL devront adapter l'organisation de leurs financements. Toutes mettent en avant leur attachement territorial, et sont soucieuses de conserver aux collectivités la faculté de mettre en œuvre leurs projets. Le débat en cours sur les capacités juridiques que pourra avoir l'échelon territorial intermédiaire est fondamental. La suppression annoncée des départements le réactivera.

(8) Citation de « Métropole du Grand Paris. Participation du mouvement EPL francilien à la mission de préfiguration », Fédération des EPL Île-de-France, mars 2014.

(9) Seine Ouest Aménagement, SEM Plaine Commune Développement et SPL du même nom, Haut Val-de-Marne Développement.

(10) Communication de la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement « Le Nouveau Grand Paris du logement et de l'aménagement » du 29 janvier 2014.

- Le rôle fort dévolu à l'AFTRP, doublé d'un probable élargissement des périmètres des OIN, témoigne d'une implication croissante de l'État ; une articulation avec les collectivités

Trois projets emblématiques



ZAC gare des Ardoines, Vitry-sur-Seine, 94

Le secteur des Ardoines constitue l'une des plus importantes opérations d'aménagement de la future MGP Pôle multimodal à venir: RER C; TCSP; future gare GPE desservant un centre économique à venir.

- Porteur: ville de Vitry-sur-Seine
- Aménageur: EPA ORSA
- Superficie: 49,3 ha
- Calendrier: 2012-2020
- Programme : 1 006 790 m², soit 21 300 nouveaux emplois et 4 200 nouveaux logements



ZAC Seguin-Rives de Seine, Boulogne, 92

Sur les anciens terrains des usines Renault, le site se compose de 3 secteurs, dont l'île Seguin, futur haut lieu culturel de la MGP (projet Jean Nouvel).

- Porteur: ville de Boulogne-Billancourt
- Aménageur: SAEM Val de Seine Aménagement
- Superficie: 74 ha
- Calendrier: 2004-2020
- Programme : 394 300 m² logements, 343 100 m² de bureaux et 192 600 m² d'équipements publics, activités et commerces



ZAC Écocité canal de l'Ourcq, Bobigny, 93

Ce projet de requalification du secteur RN3-canal de l'Ourcq, axe structurant à l'échelle de la métropole, va permettre de redynamiser la frange sud de Bobigny et d'ouvrir la ville sur le canal.

- Porteur: CA Est Ensemble
- Aménageur: Séquano aménagement
- Superficie: 20 ha
- Calendrier: 2007-2025
- Programme : 140 000 m² de bureaux, 100 000 m² de logements et 70 000 m² de locaux d'activités et de commerces

de la MGP apparaît nécessaire. Quels liens organiser entre EPL et l'AFTRP élargie ?

- De façon générale, le portage des projets en cours risque de se trouver affecté par ces mouvements. Comment gérer la période transitoire, éviter le ralentissement, voire l'enlèvement ? Faudra-t-il envisager des mesures temporaires, des garanties financières ?
- Comment le portage public-privé des grands projets évoluera-t-il ?
- Comment le futur EPF fusionné fonctionnera-t-il ? Quels types de droits de préemption seront-ils mis en action ? Quelle sera la répartition des portages fonciers respectifs entre EPF et AFTRP ?

De nombreuses zones grises de la loi Maptam restent à éclaircir, dont la définition de l'intérêt métropolitain ou l'implication de l'échelon territorial dans la dynamique des projets. Dès lors, une nouvelle étape s'ouvre pour les transferts de ZAC et autres projets d'aménagement. Ainsi, le portage des projets est bouleversé : les EPL seront sujettes à restructurations, certains OPH également, une articulation sera à faire avec les structures d'État (AFTRP, EPA).

Face aux questions principales que sont le portage des grands projets et la relance de la construction de logements, une harmonisation entre les outils (ceux de l'État et de toutes les collectivités) est une des conditions premières de l'efficacité de l'aménagement et du développement francilien... alors qu'un projet Île-de-France 2030 a été dessiné.

Anca Duguet

avec l'appui d'Émilie Jarousseau ■

Pour en savoir plus

- « Le Foncier du Grand Paris : comment le mobiliser ? » Rapport de groupes de travail ORF, juin 2014.
- À paraître, *Note rapide* sur le logement dans la MGP.

Sur le web :

- Communication en conseil des ministres faite par Cécile Duflot le 29 janvier 2014 : http://bit.ly/duflot_janvier2014

Directrice de la publication :
Valérie Mancret-Taylor

Auteurs : Anca Duguet, Émilie Jarousseau
Sous la direction de Fouad Awada

Rédactrices en chef : Isabelle Barazza,
Marie-Anne Portier

Maquette : Vay Ollivier

Cartographie : Christophe Cavallès
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144

ISSN ressource en ligne 2267-4071

www.iau-idf.fr