



**Le Ministre des transports,
de l'équipement, du tourisme et de la mer**

à

**Monsieur le Préfet de la région Rhône-Alpes,
Préfet du Rhône**

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



**Conseil général
des Ponts
et Chaussées**

Le Vice-Président

La Défense, le 13 JUIN 2006

Objet : Rapport sur l'évolution de l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) (rapport CGPC n° 004564-01)

Réf : Vos lettres du 20 avril et du 4 novembre 2005

PJ : 4 exemplaires du rapport

En présence de plusieurs demandes d'extension du périmètre de l'EPORA, vous avez souhaité qu'une mission du Conseil général des Ponts et Chaussées étudie différents scénarios d'évolution et en vérifie la faisabilité auprès des élus des territoires concernés.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le rapport établi à l'issue de cette mission par M. Jacky Cottet, ingénieur général des Ponts et Chaussées, et M. Gérard de Senneville, inspecteur général de l'Équipement.

Parmi les scénarios analysés, les rapporteurs prônent une extension du périmètre de pleine compétence de l'EPORA à la partie "périurbaine" du Rhône et aux communautés d'agglomération du nord de l'Isère, et la création d'un périmètre de prestation de services permettant à l'établissement d'intervenir en Ardèche, dans la Drôme et sur le territoire du Grand Lyon. Ce scénario d'extension limitée leur semble pouvoir concilier les avis recueillis, parfois contradictoires, et répondre aux principales aspirations des collectivités rencontrées.

Si le scénario proposé vous semblait constituer une bonne hypothèse de travail, je pourrais vous remettre une trentaine d'exemplaires du rapport, afin de vous permettre de le faire connaître aux préfets et aux collectivités concernés. M.M. Cottet et de Senneville pourraient rester à votre disposition dans cette phase de mise au point, si vous le souhaitez.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

Pour le Ministre et par délégation,
Le Vice-Président
du Conseil général des ponts et chaussées,

Signé

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
courriel :
Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

DESTINATAIRES

Préfecture de la région Rhône-Alpes

M. le Préfet de la Région Rhône-Alpes 4 ex
M. le Directeur régional de l'Équipement 1 ex

Ministère de l'Équipement – Cabinet du Ministre

M. le Directeur de Cabinet 1 ex
M. Lempereur, directeur adjoint du cabinet 1 ex
M. Rimoux, conseiller auprès du ministre 1 ex

Ministère de l'Équipement – Directions d'administration centrale

M. le Secrétaire général 1 ex
M. le Directeur général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction 1 ex
M. le Directeur, adjoint au directeur général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction 1 ex
M. le Sous-Directeur de la Planification et de l'Aménagement à la DGUHC 1 ex
M. le Responsable de la mission Stratégie (SG) 1 ex

Conseil général des Ponts et Chaussées

M. le Vice-Président 1 ex
Mme et MM. les Présidents de Section 7 ex
Mmes et MM. les Secrétares de Section 7 ex
M. le Coordonnateur de la MIGT n – 10 (Rhône-Alpes, Auvergne) 2 ex
Rapporteurs
- M. Cottet 4 ex
- M. de Senneville 4 ex

N° 004564-01

mai 2006

Évolution de l'Établissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)



CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 004564-01

ÉVOLUTION

DE

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER

DE L'OUEST RHÔNE-ALPES (EPORA)

rapport présenté par

Jacky COTTET
Ingénieur général des Ponts et Chaussées
Coordonnateur de la 10^{ème} mission
d'inspection générale
territoriale Auvergne – Rhône-Alpes

Gérard de SENNEVILLE
Inspecteur général de l'Équipement

Destinataire : le préfet de la région Rhône-Alpes

Mai 2006

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. LES AVIS RECUEILLIS	7
I.1. DANS LE DÉPARTEMENT DE LA LOIRE	7
I.2. DANS LE DÉPARTEMENT DU RHÔNE	8
I.3. DANS L'ISÈRE	9
I.4. DANS LA DRÔME ET L'ARDÈCHE	10
I.5. AU NIVEAU RÉGIONAL.....	10
II. LES ÉLÉMENTS DE RAISONNEMENT	11
II.1. TENIR COMPTE DU TEMPS	13
II.2. DISTINGUER UN PÉRIMÈTRE DE PLEINE COMPÉTENCE D'UN PÉRIMÈTRE DE PRESTATIONS DE SERVICES	13
II.3. DISTINGUER LE PÉRIMÈTRE DE L'EPOA DE SES PROGRAMMES D'INTERVENTION	14
II.4. MAINTENIR LA DIVERSIFICATION DES MÉTIERS ET LA CROISSANCE SPATIALE DANS DES LIMITES RAISONNABLES.....	14
II.5. CONSERVER UN CONSEIL D'ADMINISTRATION GOUVERNABLE.....	14
II.6. CONSIDÉRER LE MAINTIEN DE L'EFFICACITÉ DANS LA LOIRE COMME LA PIERRE DE TOUCHE D'UNE EXTENSION POSSIBLE DU PÉRIMÈTRE.	15
III. ÉTUDES DE SCÉNARIOS	15
III.1. LES SCÉNARIOS DÉCONSEILLÉS :	15
III.2. UN SCÉNARIO POSSIBLE.....	17
CONCLUSION	20
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	23
ANNEXE 2 : CARTE PROPOSITION DE L'EXTENSION DE L'EPOA	25
ANNEXE 3 : CARTE POPULATION DES DIFFÉRENTS SECTEURS	27
ANNEXE 4 : DECRET DU 31 OCTOBRE 2000 PORTANT EXTENSION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC BASSE-SEINE	29
ANNEXE 5 : UNE HYPOTHESE D'ÉVOLUTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'EPOA	35

INTRODUCTION

L'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) a été créé le 14 octobre 1998 pour faciliter la reconversion des friches industrielles et militaires de Saint-Etienne, Roanne et de la vallée du Gier. Son périmètre comprend le département de la Loire et dix cantons du Rhône. En moins de huit ans il a fait la preuve de son efficacité, si bien que plusieurs collectivités ont exprimé au préfet de la région Rhône-Alpes leur vœu de voir étendre à leur bénéfice le périmètre d'intervention de l'EPORA :

- le président du conseil général du Rhône souhaiterait son extension à l'ensemble du département du Rhône,
- le président de la communauté d'agglomération du Pays viennois désire que celle-ci y soit incluse,
- une délibération du conseil général de la Drôme demande l'élargissement du périmètre de l'EPORA à l'ensemble de ce département.

A ces demandes explicitement formulées s'ajoutent plusieurs idées évoquées de manière plus informelle : le traitement des friches industrielles d'Annonay dans le nord de l'Ardèche, qui posent des problèmes similaires à celles de Saint-Etienne ou de la vallée du Gier; la gestion après la fin de l'opération d'intérêt national de l'Isle d'Abeau des réserves foncières que l'Etat y a constituées; l'accompagnement foncier de la directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise...

En présence de ces diverses demandes ou idées, le préfet de la région Rhône-Alpes a souhaité qu'une mission du Conseil général des Ponts et Chaussées étudie différents scénarios d'extension du périmètre de l'EPORA et en vérifie la faisabilité auprès des principaux élus des territoires concernés.

Ayant été chargés de cette mission, nous avons rencontré ces derniers au cours des mois de février, mars et avril, ainsi que les préfets des départements intéressés.

Afin que le présent rapport puisse être un instrument utile d'aide à la décision, il nous a paru indispensable de distinguer clairement la relation fidèle des avis recueillis et l'esquisse de raisonnements permettant de concilier des points de vue différents. C'est pourquoi nous avons choisi d'exposer successivement :

- les avis recueillis,
- les principaux enseignements à en tirer,
- la formulation et l'analyse de différents scénarios de statu quo ou d'extension, en exprimant explicitement celui qui nous paraît le meilleur.

I. LES AVIS RECUEILLIS

I.1. Dans le département de la Loire

Tous nos interlocuteurs ligériens se sont plu à reconnaître l'efficacité de l'EPORA, qui s'est parfaitement acquitté des opérations qui lui ont été confiées pour la reconversion de friches industrielles et militaires à Saint-Etienne, Roanne et dans la vallée du Gier. Mais la tâche est encore longue et tous sont attentifs à ne pas l'en laisser distraire.

Le président du conseil général nous a fait connaître sa ferme opposition à l'extension dans l'immédiat du périmètre d'intervention de l'EPORA, car il est désireux de préserver un outil, créé à l'instigation du département de la Loire, qui, de tous les départements de la région Rhône-Alpes, connaît les plus graves difficultés de reconversion industrielle. Il estime que l'EPORA doit encore durant plusieurs années concentrer son action sur les graves problèmes auxquels est confrontée la Loire avant de prendre le risque d'alourdir cette structure.

Le président de l'EPORA et le vice-président du conseil général chargé des études économiques nous ont précisé les raisons qui conduisent le conseil général à craindre une extension du périmètre de cet établissement :

- la volonté d'éviter que la spécificité des financements bénéficiant à St Etienne et à la politique des friches industrielles puisse être remise en cause;
- la crainte qu'une extension territoriale, une diversification des interventions et une croissance trop rapide du chiffre d'affaires soient synonymes de dispersion et nuisent à l'efficacité de l'EPORA dans la Loire,
- le souci de pouvoir veiller à l'orientation des activités de l'établissement.

Ils nous ont également fait part de considérations pour l'avenir :

- la perception de la taxe spéciale d'équipement (TSE) décidée par le conseil d'administration est une décision importante pour pérenniser l'action de l'EPORA, car elle permet de compter durablement sur une recette stable, alors que les subventions de l'Etat et de la communauté européenne peuvent être incertaines à l'avenir ;
- même si elle continuera à privilégier le traitement des friches, l'activité de l'EPORA dans la Loire connaîtra une certaine diversification avec de nouvelles missions : renouvellement urbain, habitat...
- l'hypothèse de voir le Rhône créer son propre outil foncier et les dix cantons rhodaniens quitter l'EPORA serait préjudiciable à l'établissement.

Le préfet de la Loire, quant à lui, exprime une exigence : le maintien de l'efficacité de l'outil au profit de la Loire, Roanne, St Etienne et la vallée du Gier, dont la situation justifie la poursuite de programmes importants avec des aides exceptionnelles ; il ne souhaite pas cependant que l'EPORA devienne un outil purement ligérien qui isolerait le département, mais prône un changement d'échelle limité qui le valorise, ne le déstabilise pas, et maintienne sa réactivité.

Pour l'agglomération de St Etienne, au-delà de la mission traditionnelle de l'EPORA sur la reconversion des friches industrielles, un effort va devoir être fait en matière d'habitat pour accompagner son projet urbain.

La prochaine création d'un établissement public d'aménagement d'État, spécifique pour l'agglomération, la définition d'un projet et la mise en œuvre de ses axes prioritaires d'action, avec des moyens financiers exceptionnels (120 M€ évoqués pour la 1^{ère} tranche quinquennale) nécessiteront un outil ou un service foncier opérationnel. Il paraîtrait paradoxal que cet opérateur foncier ne soit pas l'EPORA, aussi une convention EPA-EPORA est-elle en cours d'élaboration pour un programme à un niveau double de celui d'aujourd'hui : 7 M€/an d'une part correspondant à la prestation classique de l'EPORA, 7 M€ supplémentaires étant apportés par l'EPA pour de nouvelles politiques relatives à l'habitat, au renouvellement urbain et au développement économique.

La communauté d'agglomération regarde avec prudence toute évolution qui risquerait de diminuer l'efficacité de l'EPORA, mais son directeur général partage l'idée qu'il faudra aller de plus en plus vers des territoires de coopération plus larges, permettant la mise en œuvre d'actions complémentaires à l'échelle des problèmes posés.

L'agglomération de Roanne apprécie au plus haut point l'intervention efficace de l'EPORA. Son directeur général estime que le traitement des sites économiques dégradés doit demeurer la politique prioritaire de l'EPORA car cela a été voulu par les membres fondateurs, et qu'en tout état de cause l'accroissement des ressources et des moyens financiers devra accompagner toute évolution géographique ou thématique d'intervention. Il pense qu'il est toujours bon de chercher des coopérations et synergies à une échelle assez vaste, si on prend bien la précaution de définir une stratégie, des projets de territoire et si l'on est bien capable de se fixer ensemble des priorités.

I.2. Dans le département du Rhône

En janvier 2005, estimant que l'instauration de la TSE, entraînait un surcoût de fiscalité pour les dix cantons de l'Ouest du département situés dans des territoires excentrés et déjà fragiles économiquement, le président du conseil général a demandé l'extension du périmètre d'intervention de l'EPORA à l'ensemble du département du Rhône, au titre de la solidarité sociale et territoriale. Cette évolution permettrait à la fois de conforter l'orientation stratégique de reconquête territoriale de l'Ouest Rhône-Alpes, et d'envisager une extension de l'action à d'autres sites et à d'autres politiques.

Le problème de la maîtrise foncière est fondamentale dans le Rhône. Le directeur général des services du conseil général estime que l'EPORA, compte tenu de son efficacité et son savoir-faire reconnus, ne doit pas être doublonné par d'autres établissements publics fonciers. Au-delà de la politique des friches industrielles, les axes d'intervention pourraient concerner le développement du logement social, la politique d'aménagement maîtrisé des communes viticoles, et la nouvelle compétence de protection et mise en valeur des espaces naturels et agricoles périurbains dans le cadre de la loi relative au développement des territoires ruraux. Le conseil général du Rhône attache une grande importance à la mise en œuvre des politiques foncières correspondantes. Leur élaboration, la définition d'interventions et la définition de programmes d'actions associés nécessitent un partenariat avec les villes et notamment le Grand Lyon.

Le conseil général estime concevable dans ce cadre une extension de l'EPORA qui se limiterait à la partie "rurale" et "périurbaine" du Rhône, et exclurait à ce stade les cantons du Grand Lyon.

La communauté urbaine du Grand Lyon dispose d'une organisation interne performante pour conduire une action foncière, placée au centre de ses politiques du logement, des transports et de l'économie, avec un budget total très important de l'ordre de 100 M€ par an, une direction du foncier et de l'immobilier de 76 personnes.

L'organisation actuelle donne satisfaction à la communauté urbaine qui, de manière intégrée, définit ses politiques, vote les crédits correspondants, dispose des compétences pour les mettre en œuvre et ne voit pas à court terme l'intérêt de créer un nouvel outil d'action foncière et de mettre en place la TSE. Pour l'EPORA, le déséquilibre qu'introduirait une extension de son aire au Grand Lyon serait évident : passage de 900 000 à 2 300 000 habitants, gouvernance, et forte croissance d'un budget actuellement situé autour de 25 M€. Cependant le Grand Lyon envisage avec intérêt des coopérations variées sur des politiques qui complèteraient sa palette d'actions.

Ainsi, par exemple, Givors et Grigny qui font partie du territoire de l'EPORA vont-elles bientôt rejoindre la communauté urbaine qui envisage de maintenir les conventions d'intervention de l'EPORA et de poursuivre avec lui la coopération, sachant sa compétence en matière de friches industrielles. De même elle recherche des savoir-faire par exemple pour éviter la dégradation des zones d'activités actuelles dont l'image souffre de l'abandon de parcelles et de bâtiments qui se dégradent, avec la nécessité de mobiliser des compétences pour acheter, porter, revendre, etc.

Le Grand Lyon est également volontaire pour une coopération avec le conseil général sur les politiques foncières en milieu périurbain, ce qui recoupe le souhait du département de s'impliquer dans cette compétence nouvelle que lui a donné la loi relative au développement des territoires ruraux.

Au total le directeur général du Grand Lyon nous a fait part de son souhait de trouver une bonne articulation des politiques avec l'EPORA et le conseil général, et de participer à un système d'échanges utile à tous les partenaires.

I.3. Dans l'Isère

Le conseil général souhaite une bonne couverture de l'Isère par des établissements publics fonciers permettant la mise en œuvre de ses politiques territoriales. Le vice-président chargé de l'aménagement et de l'organisation des territoires estime que l'établissement public foncier de Grenoble pourrait à terme voir son aire d'intervention sensiblement accrue, notamment au niveau du SCOT en cours d'élaboration. Pour la partie Roussillon – Vienne – Bourgoin-Jallieu – Pont de Chérury, un autre établissement public foncier pourrait assurer la complémentarité, et le conseil général ne voit pas d'inconvénient à ce qu'il s'agisse de l'EPORA, compte tenu de la situation de Vienne et de l'agglomération Nord-Isère.

La communauté d'agglomération du Pays viennois et la ville de Vienne ont adopté des délibérations concordantes pour demander l'extension du périmètre de l'EPORA sur le territoire de l'agglomération de Vienne. En effet le Pays viennois a pu apprécier l'efficacité de l'EPORA qui intervient sur l'une des communes appartenant à la communauté d'agglomération située dans le Rhône (St Romain en Gal), et son projet de développement prévoit la reconquête des friches industrielles de la vallée de la Gère. Il s'agit d'un problème lourd qui correspond bien au savoir-faire et à la vocation première de l'EPORA. La demande est donc parfaitement motivée, même s'il faut bien sûr considérer qu'il faudra, ici comme

ailleurs, rassembler les moyens financiers nécessaires à la politique à conduire, l'outil qu'est l'EPORA ne pouvant les apporter par lui-même.

Dans le Nord Isère l'État vient de mettre fin à l'opération d'intérêt national de l'Isle d'Abeau et les communes du secteur ont entamé les démarches et procédures qui devraient les conduire à créer au 1er janvier 2007 une communauté d'agglomération.

L'État est encore propriétaire de 2000 hectares environ de réserves foncières qu'il faut gérer, entretenir et valoriser. Une convention a confié cette mission à l'Etablissement Public d'Aménagement de l'Isle d'Abeau (EPIDA), mais celui-ci doit normalement cesser son activité à échéance de deux ans environ. L'intervention de l'EPORA dans ce secteur aurait le grand avantage d'apporter une solution simple au problème posé : dans le cadre d'une convention avec l'Etat, l'EPORA pourrait reprendre la mission assurée jusqu'ici par l'EPIDA et les moyens humains qui y sont affectés.

La communauté d'agglomération elle-même va poursuivre une politique foncière active sur un territoire à enjeux et aura besoin de disposer d'un outil public foncier adapté, qui, plutôt que d'être créé ex-nihilo, à une échelle trop réduite, pourrait être l'EPORA.

I.4. Dans la Drôme et l'Ardèche

Le conseil général de la Drôme a voté une délibération en novembre 2005 pour demander l'engagement d'une procédure d'élargissement du périmètre d'action de l'EPORA à l'ensemble de la Drôme. Sa démarche est guidée par le besoin d'une politique foncière en faveur du logement, social en particulier. Selon le préfet de la Drôme il existe aussi, notamment au Nord du département, un problème de friches ou espaces industriels en déshérence, correspondant au savoir faire de base de l'EPORA, et le grand projet de Rovaltain justifierait une action foncière déterminée pour anticiper la réalisation des infrastructures qui doivent l'accompagner. Enfin, le conseil général refuse l'idée de "couper en deux" le territoire drômois pour la mise en œuvre d'une politique foncière : une extension du périmètre de l'EPORA qui se limiterait à la seule partie nord du département ne lui semble pas concevable.

Le conseil général de l'Ardèche n'a fait jusqu'ici aucune démarche en faveur de l'extension du périmètre de l'EPORA. Mais son nouveau président, élu fin avril, nous a fait part de son intérêt pour l'intervention de celui-ci dans son département, principalement dans le domaine de l'habitat. Le préfet estime qu'un outil d'intervention foncière serait précieux pour traiter un certain nombre de problèmes dans le département : friches industrielles d'Annonay, forte pression foncière sur la vallée du Rhône, préparation d'opérations d'habitat... Il souligne que ces problèmes se posent de manière très comparable sur les deux rives du Rhône et qu'il serait difficilement compréhensible qu'un établissement public foncier intervienne sur une rive sans le faire sur l'autre.

I.5. Au niveau régional

Le conseil régional a défini une politique foncière, élément majeur de la mise en œuvre de sa politique d'aménagement durable du territoire, avec :

- des objectifs opérationnels (production de logements, développement économique, résorption des friches, développement des systèmes de transport, espaces naturels,..) ;

- la volonté de structurer l'intervention foncière régionale en prévoyant :
 - un dispositif d'aide aux établissements publics fonciers (EPF) (aide forfaitaire à la création, au démarrage de nouveaux établissements, à la mise en œuvre des programmes d'investissement, à l'extension des périmètres d'intervention,..) ;
 - l'accompagnement financier des territoires dans la mise en œuvre de leurs politiques foncières, avec des aides financières importantes ;
 - le souhait d'une couverture du territoire, soit par un établissement public foncier régional, soit par un certain nombre d'établissements de taille et masse critique suffisantes pour assurer une intervention efficace sur les grands enjeux régionaux, en lien avec l'État et les collectivités territoriales. La réflexion se poursuit actuellement pour déterminer la formule la plus pertinente.

La région est présente depuis 2002 au conseil d'administration de l'EPORA et apporte à l'établissement une subvention importante (2,3 M€) pour la requalification des sites industriels dégradés. Elle pense que l'EPORA doit élargir ses domaines d'intervention, notamment au logement social et au renouvellement urbain (par exemple comme outil du futur EPA de St Etienne), mais tient à une parfaite lisibilité des budgets et des crédits affectés à chacune des politiques. Une éventuelle extension du périmètre de l'établissement serait en cohérence avec la stratégie évoquée plus haut.

A la demande du gouvernement, le préfet de région pilote l'élaboration d'une directive territoriale d'Aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise, dans le cadre d'une large concertation avec les collectivités locales, les organisations socioprofessionnelles et les associations.

Cette DTA, après enquête publique, arrive à sa phase finale d'approbation par décret en conseil d'Etat ; elle fixe les orientations et objectifs fondamentaux d'un projet partagé : construire une métropole solidaire de dimension internationale.

Les orientations retenues pour ce territoire ne doivent pas être perdues de vue dans le cadre de notre analyse, car elles ont le plus souvent des composantes foncières pour leur mise en œuvre, qu'il s'agisse :

- d'organiser une métropole multipolaire avec, autour de l'agglomération lyonnaise et de l'agglomération stéphanoise, la structuration d'un certain nombre de pôles secondaires : Nord-Isère, Villefranche, Vienne, ainsi que Givors, Ambérieu et Pont-de-Chéruy ;
- de développer des infrastructures et des services de transports adaptés ;
- de reconquérir les territoires en perte d'activités ;
- de lutter contre l'étalement urbain et d'améliorer le cadre de vie ;
- de mettre en œuvre une politique permettant de conserver et de valoriser les espaces naturels et agricoles majeurs.

II. LES ÉLÉMENTS DE RAISONNEMENT

Il ressort de nos entretiens que l'État et toutes les collectivités consultées attachent une grande importance à l'action foncière, indispensable pour anticiper et pour traduire

concrètement les politiques publiques, avec la nécessité de disposer des savoir-faire et moyens correspondants.

Un autre point fait l'unanimité : tous nos interlocuteurs reconnaissent l'efficacité de l'EPORA et sa pleine réussite dans les tâches qui lui ont été confiées, grâce à un excellent pilotage politique et technique, à la définition d'objectifs clairs et grâce aussi à des moyens jusqu'ici à la hauteur des ambitions. Mais ils en tirent deux conclusions opposées :

- D'un côté le conseil général de la Loire s'est déclaré d'emblée "fermement opposé" à toute extension du périmètre de l'EPORA, du moins dans les prochaines années. Il justifie cette opposition par la crainte d'une perte d'efficacité : l'EPORA a été créée à la demande du conseil général de la Loire pour traiter les problèmes de friches industrielles ou militaires auxquels était confronté ce département; il s'est jusqu'ici fort bien acquitté de cette tâche, mais elle est loin d'être achevée et doit rester sa priorité; il convient donc d'éviter qu'une extension géographique, une dispersion entre plusieurs types d'interventions foncières et une croissance trop rapide de l'EPORA changent la nature de l'établissement et nuisent à son efficacité dans la Loire ;
- De l'autre côté, les conseils généraux du Rhône et de la Drôme, et la communauté d'agglomération du Pays viennois, confrontés à des problèmes qui exigent des interventions foncières, réclament une extension du périmètre de l'EPORA à l'ensemble de leur territoire, afin de bénéficier, eux-aussi, de son efficacité.

Si l'on déduisait de cette opposition que la seule perspective possible est le statu quo, celui-ci risquerait fort de se révéler dangereux pour l'avenir même de l'EPORA. Il pourrait conduire le Rhône à vouloir se retirer de cet établissement pour créer son propre instrument, et les autres collectivités seraient tentées de faire de même pour mettre en oeuvre les politiques foncières qu'elles souhaitent appliquer. Cette situation serait dommageable pour les uns et les autres. Elle risquerait de réduire l'EPORA à n'être qu'un instrument purement ligérien et il n'est pas sûr que cela lui permettrait à l'avenir d'avoir une activité et une capacité financière suffisantes pour maintenir son efficacité actuelle. Cette considération est d'autant plus importante que la perspective de voir se réduire au cours de la prochaine décennie les contributions de l'Etat et de la communauté européenne à des programmes exceptionnels ne peut être écartée. Elle rendrait très fragile un établissement resté figé dans ses limites territoriales et ses activités actuelles. L'accroissement de l'assise territoriale – et donc financière – de l'EPORA, la diversification de ses activités paraissent donc une condition de la pérennité de son action dans la Loire. Quant aux autres collectivités, dans l'hypothèse d'un statu quo, elles se priveraient du savoir faire acquis par l'équipe de l'EPORA et mettraient sans doute plusieurs années à former des équipes compétentes. Enfin, cette dispersion entre plusieurs petits établissements fonciers de faible surface représenterait un gâchis économique - certains services ne pouvant être employés à plein – et un facteur de faiblesse.

Aussi, convient-il de se demander s'il ne serait pas possible de répondre aux aspirations des territoires qui souhaitent bénéficier des services de l'EPORA tout en rassurant parfaitement la Loire sur ses craintes ? Après tout, les entretiens auxquels nous avons procédé nous ont permis de constater bien des idées partagées et bien des motifs de coopération. Nous nous sommes donc livrés à une analyse minutieuse des points de vue exprimés par chacun en cherchant à dégager les orientations qui pourraient permettre de trouver un terrain d'entente satisfaisant pour tous.

Quelles sont-elles ?

II.1. Tenir compte du temps

L'exemple des établissements publics fonciers les plus anciens montre que leur croissance territoriale s'est faite en plusieurs étapes. L'établissement public foncier de Normandie, lorsqu'il a été créé en 1968, n'était que l'établissement public de la Basse-Seine (EPBS) : sa zone d'intervention se limitait aux 36 cantons de la Seine-Maritime et aux 23 cantons de l'Eure qui constituaient l'aire du schéma d'aménagement de la Basse-Seine. En 1977, le périmètre de l'EPBS fut étendu à quatre cantons supplémentaires de l'Eure et seize cantons du Calvados, pour y inclure Caen, Honfleur, Trouville et quelques autres communes. Puis, en deux étapes successives (2000 et 2004), l'EPBS se transforma en un établissement public foncier de la Normandie compétent sur l'ensemble du territoire des deux régions de Haute et Basse-Normandie. Chacune de ces étapes fut décidée lorsqu'elle était mûre, lorsqu'une volonté politique existait. L'extension de l'établissement public foncier de Lorraine à la Meuse et aux Vosges s'est effectuée de manière comparable.

On peut déduire de ces exemples qu'une extension prochaine du périmètre de l'EPORA ne serait peut être qu'une première étape. D'autres pourraient suivre dans les décennies suivantes. Les mêmes exemples conduisent à penser qu'il est important pour la réussite d'une première extension de tenir compte dans sa définition des affinités qui se dégagent plutôt que de schémas théoriques d'une rationalité trop parfaite. Pour qu'un établissement fonctionne bien, il est indispensable que les membres de son conseil d'administration s'entendent.

II.2. Distinguer un périmètre de pleine compétence d'un périmètre de prestations de services

Les précédents des établissements publics fonciers de Normandie et de Lorraine montrent aussi qu'il est possible de distinguer dans les statuts :

- *un périmètre de pleine compétence*, où l'établissement prélève la taxe spéciale d'équipement (TSE) fixée par la loi de finances et votée par son conseil d'administration, et utilise ses fonds propres (TSE et recettes de cession) pour mener toutes opérations foncières conformes à son objet,
- *un périmètre de prestations de services*, où l'établissement est habilité à acquérir des terrains à la demande et au nom de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics; la TSE n'est pas prélevée dans ce périmètre et les actions conduites y sont financées grâce aux fonds apportés par les mandants, augmentés éventuellement de subventions.

Ainsi, le décret du 31 octobre 2000 modifiant le statut de l'EPBS (voir annexe 4) prévoyait-il que celui-ci exerçait toutes ses compétences dans le Calvados, l'Eure et la Seine-Maritime (articles 1 et 2), mais pouvait également intervenir à la demande dans la Manche et l'Orne (article 3).

Cette distinction est intéressante, car elle peut permettre de choisir deux types d'implication dans l'activité d'un établissement public foncier. La création d'un périmètre de prestations de services n'est souvent qu'une étape préparatoire à une intégration complète, étape qui peut durer de longues années.

II.3. Distinguer le périmètre de l'EPORA de ses programmes d'intervention

Le périmètre de pleine compétence de l'EPORA entraîne deux effets : la vocation de l'établissement à agir pour son compte et la perception de la TSE.

Le conseil d'administration définit les grandes orientations et les politiques qu'il souhaite privilégier et chaque programme d'action doit être décidé par le conseil d'administration à la demande des collectivités intéressées qui doivent apporter ou rassembler les financements nécessaires pour le mettre en œuvre. Dans certains cas, la TSE perçue dans un département et les produits des cessions peuvent suffire. Dans d'autres, il faut pouvoir y affecter d'autres financements.

C'est pourquoi il n'y a pas à craindre que la spécificité des programmes exceptionnels dont bénéficie la Loire soit remise en cause par une extension du périmètre. Les subventions de l'Etat et de la communauté européenne affectées aux programmes stéphanois, roannais ou de la vallée du Gier ne peuvent être utilisées ailleurs.

Selon les cas, on peut concevoir qu'un programme s'applique à l'ensemble du périmètre de l'établissement, à un département, à une agglomération ou à une commune.

Afin d'assurer la transparence nécessaire et la confiance des partenaires, il est indispensable à l'avenir que les budgets de l'EPORA prévoient clairement la correspondance entre chacune des politiques et les moyens financiers affectés, ce qui permettra d'éviter le risque de "siphonnage" évoqué par nombre de nos interlocuteurs.

II.4. Maintenir la diversification des métiers et la croissance spatiale dans des limites raisonnables

Une considération de bon sens s'exprime dans un adage populaire : "qui trop embrasse mal étreint"... Un établissement ne peut du jour au lendemain passer de 28 à 100 agents, tripler son chiffres d'affaires, quadrupler son territoire, multiplier les "métiers"...

L'EPORA a aujourd'hui une compétence reconnue : le traitement des friches industrielles ou militaires. De nouveaux problèmes se présentent (y compris dans son périmètre actuel) : habitat, renouvellement urbain, actions dans des centres de petites villes, protection des espaces naturels et agricoles périurbains... L'efficacité dont il a fait preuve jusqu'ici laisse penser qu'il pourra entreprendre des interventions d'un nouveau type avec le même succès. Mais, il ne peut évoluer brutalement dans tous les domaines en même temps. Il est important qu'il puisse maintenir sa cohérence interne et son efficacité à chaque étape de son développement. La diversification de son activité doit donc être progressive. Il convient également d'éviter une expansion territoriale trop vaste.

II.5. Conserver un conseil d'administration gouvernable

Pour qu'un établissement public fonctionne bien, il faut qu'il y ait une entente au sein du conseil d'administration et que les membres du conseil se sentent proches des problèmes à traiter.

Il faut donc éviter un bouleversement de la composition du conseil administration, où la Loire, qui dispose actuellement de 16 sièges sur 30, se sentirait perdue dans un ensemble

beaucoup plus nombreux et aurait le sentiment de ne plus pouvoir influencer l'activité de l'établissement.

D'une manière plus générale, un conseil d'administration dans lequel, soudainement, trop de départements seraient représentés donnerait à chacun de ces derniers un sentiment d'éloignement.

Là encore l'exemple de l'EPBS montre qu'un équilibre peut être trouvé en conjuguant une augmentation du nombre des sièges au sein du conseil d'administration et une croissance modérée des collectivités appelées à y être représentées.

II.6. Considérer le maintien de l'efficacité dans la Loire comme la pierre de touche d'une extension possible du périmètre.

L'application des principes que nous venons de dégager devraient donner au conseil général de la Loire la garantie que son territoire n'aurait pas à pâtir d'une extension modérée du périmètre de l'EPORA.

Il convient d'ajouter que le siège de l'EPORA resterait fixé à Saint-Etienne, comme le prévoient les statuts. La Loire continuerait donc à bénéficier de cette présence rapprochée du directeur et de son équipe.

Ces principes ayant été dégagés, il convient maintenant de passer en revue les scénarios d'extension imaginables pour rechercher celui ou ceux d'entre eux qui permettraient le mieux de les appliquer harmonieusement.

III. ÉTUDES DE SCÉNARIOS

Comme il nous l'était demandé, nous avons systématiquement analysé les scénarios qui nous ont été présentés au départ de notre mission. Aucun d'entre eux ne répond bien aux orientations qui viennent d'être exposées, pourtant fondamentales à l'établissement d'un consensus. Il semble donc sage de les écarter.

Mais les avis recueillis nous ont conduits à élaborer un scénario d'extension limitée, qui nous paraît réaliste. Répondant aux principales aspirations des collectivités concernées, il devrait pouvoir emporter leur adhésion.

III.1. Les scénarios déconseillés :

a. Le statu quo

Pour les raisons déjà exposées au début du chapitre II, le statu quo aurait de graves inconvénients :

- il fragiliserait l'EPORA en ne lui permettant pas d'acquérir une assise suffisante pour sécuriser son avenir, d'autant plus que la pérennité des financements spécifiques dédiés aux friches n'est pas garantie à leur niveau actuel ;
- il risquerait d'entraîner un plafonnement, voire une décrue de l'activité de l'EPORA

- il ne permettrait pas de répondre aux vœux des collectivités qui souhaitent pouvoir utiliser ses services.

Dans tous les cas, l'EPORA devra évoluer, ne serait-ce que pour prendre en compte la politique d'aménagement et de renouvellement urbain de l'agglomération stéphanoise, et le besoin généralement ressenti de traiter des questions de logement social.

b. Périmètre étendu à l'ensemble de la région

Ce scénario idéal ne serait pas réaliste. Il exigerait pour réussir un volontarisme et une unité politiques exceptionnels permettant de faire table rase du passé ! En fait, il existe déjà des établissements publics fonciers à Grenoble et en Haute-Savoie, certains sont en voie de création en Savoie et dans l'Ain, et il va de soi que faire évoluer l'EPORA d'un coup vers un territoire aussi vaste, passant de 900 000 à 5,7 millions d'habitants, avec des politiques très diversifiées, entraînerait des risques de dispersion et de mauvaise gouvernance qui à ce stade nuiraient gravement à son efficacité.

c. Le périmètre de la directive territoriale d'aménagement (DTA)

Ce scénario présente au premier abord de réels avantages :

- la quasi totalité des acteurs reconnaît que la plupart des grands problèmes d'aménagement et de développement se posent à cette échelle ;
- il serait intéressant de faire coïncider sur ce vaste territoire un pilotage stratégique avec un outil foncier.

Mais, si ce périmètre est généralement reconnu comme pertinent pour la prospective et les réflexions, il n'est pas encore considéré aujourd'hui comme un "espace de gouvernance" possible ; en conséquence, un outil foncier sur ce territoire paraît prématuré car il précéderait en fait la définition précise des politiques qu'il devrait mettre en œuvre et les arbitrages sur les priorités et les moyens à leur consacrer.

Il s'agit donc sans doute d'un axe d'évolution concevable à terme, lorsqu'il sera voulu par des acteurs habitués à des coopérations volontaires, mais l'idée est aujourd'hui prématurée puisqu'il faudrait passer de 900 000 à 2 500 000 habitants avec une multitude de politiques concurrentes très différentes, et une gouvernance délicate. Un changement d'échelle trop rapide semble difficilement compatible avec le maintien de l'efficacité de l'EPORA sur son territoire actuel.

d. Un périmètre comprenant la Loire et la totalité du Rhône y compris le Grand Lyon

Les mêmes raisons conduisent à penser qu'une telle solution déstabiliserait l'EPORA, avec un passage de 900 000 à 2 300 000 d'habitants. Un déséquilibre apparaîtrait immédiatement entre ses moyens, ses préoccupations d'aujourd'hui et les moyens humains et financiers actuellement consacrés par le Grand Lyon aux politiques foncières.

Mais, si l'intégration du Grand Lyon dans le périmètre de l'EPORA semble à ce jour prématurée, il est indispensable d'imaginer un système qui n'isole pas EPORA du Grand Lyon, et permette de favoriser les synergies et de croiser les savoir-faire.

III.2. Un scénario possible

A l'issue de ce tour d'horizon un scénario se révèle possible, car son application permettrait de concilier les différentes préoccupations qui se sont exprimées au cours de notre mission. Il distingue deux périmètres (voir carte en annexe) :

- un périmètre de pleine compétence,
- un périmètre de prestation de services.

a) Le périmètre de pleine compétence

Le périmètre de pleine compétence de l'EPORA serait étendu :

- à la partie "rurale" ou "périurbaine" du Rhône, c'est à dire à la totalité du département à l'exclusion du Grand Lyon; bien entendu, le canton de Givors, qui fait partie aujourd'hui du périmètre de l'EPORA, n'en sortirait pas, même si Givors et Grigny intègrent le Grand-Lyon.
- à l'agglomération de Vienne et à la future communauté d'agglomération de Bourgoin - l'Isle d'Abeau.

Cette extension limitée devrait répondre aux principales attentes des collectivités concernées :

- Elle répond bien aux objectifs poursuivis par le conseil général du Rhône au bénéfice de la partie périurbaine du département, sans intégrer à ce stade le Grand Lyon déjà organisé pour conduire sa politique foncière. Cette extension justifierait une augmentation du nombre de sièges dont dispose le conseil général du Rhône au sein du conseil d'administration de l'EPORA, qui pourrait passer par exemple de cinq à sept sièges.
- Elle sauvegarde les intérêts essentiels du département de la Loire :
 - le risque de voir l'EPORA accaparé par l'activité liée aux politiques foncières du Grand Lyon est écarté : l'extension conduit à une croissance d'activité et à une diversification des interventions, mais dans des proportions raisonnables,
 - les interventions foncières souhaitées par le conseil général du Rhône (habitat, centres, espace rural périurbain) peuvent également intéresser la Loire,
 - son nombre de sièges n'étant pas modifié, la Loire conserverait une position importante au sein du conseil d'administration, dont la composition ne serait pas bouleversée par l'entrée massive de nouveaux départements,
 - enfin, le siège de l'EPORA resterait fixé à Saint-Etienne.
- Quant à l'extension au nord de l'Isère :
 - elle s'impose pour l'agglomération de Vienne, car le problème des friches dans la vallée de la Gère correspond au savoir-faire de l'EPORA, mais il doit être clair que le traitement de la vallée de la Gère impliquera la mobilisation de financements spécifiques complémentaires ;
 - la gestion des réserves foncières que l'Etat détient dans le périmètre de l'ex-ville nouvelle de l'Isle d'Abeau pourrait faire l'objet d'une convention Etat – EPORA. Elle couvrirait le coût de fonctionnement d'une petite équipe spécialisée constituée à partir du personnel de l'EPIDA et prenant appui sur les services de l'EPORA. Cette solution simple apportée à la gestion des réserves foncières de l'Etat éviterait à ce dernier d'avoir à demander aux collectivités locales l'achat de ses terrains. Mais l'EPORA pourrait également intervenir pour son compte afin de poursuivre une politique foncière dans cette zone, selon les vœux de la future communauté d'agglomération ;

- le conseil général de l'Isère pourrait disposer de deux sièges et les agglomérations de Vienne et de Bourgoin – l'Isle d'Abeau d'un siège chacune au sein du conseil d'administration ;
- il conviendra également de décider si, par souci de cohérence géographique, l'extension au nord de l'Isère doit aussi comprendre :
 - le secteur de Roussillon ;
 - les cantons d'Heyrieux et de Saint-Jean de Bournay ;
 - et le cas échéant le Haut-Rhône dauphinois (Crémieux, Pont de Chéruy).

Le choix est à faire pour chacun des secteurs entre le fait de les laisser à ce stade en dehors du périmètre, ou de prévoir une intégration dans le périmètre de pleine compétence de l'EPORA (ce qui en particulier mérite attention dès à présent pour le secteur de Roussillon), ou encore de les intégrer dans le périmètre de prestation de services évoqué au paragraphe b ci-après.

Une hypothèse de composition du conseil d'administration est formulée dans l'annexe 5.

b) Le périmètre de prestation de services

Un périmètre de prestation de services serait créé qui comprendrait :

- le Grand Lyon,
- la Drôme et l'Ardèche.

La TSE n'y serait pas perçue et l'EPORA ne pourrait pas y intervenir pour son propre compte. Mais l'existence de ce périmètre de prestations de service rendrait possible, sur une base contractuelle, des coopérations et des missions pour le Grand Lyon et les collectivités de la Drôme et de l'Ardèche. Le cas de l'EPBS évoqué plus haut montre que ce type de coopération peut ouvrir la voie à une extension ultérieure du périmètre de pleine compétence.

Le Grand Lyon est parfaitement armé pour mettre en œuvre sa politique foncière par lui-même. Mais la bonne réputation de l'EPORA, notamment dans le domaine du traitement des friches, peut conduire ses responsables à envisager des missions ponctuelles ou générales avec cet établissement pour traiter certains problèmes spécifiques, sachant que, par ailleurs, les communes de Givors et de Grigny, qui font partie du territoire de l'EPORA, vont rejoindre la communauté urbaine.

Le cas de la Drôme et de l'Ardèche mérite une explication plus longue, car le conseil général de la Drôme, désireux de conduire une politique foncière en faveur de l'habitat, a demandé explicitement l'inclusion de ce département dans le périmètre de l'EPORA. Même si le conseil général de l'Ardèche n'a pas encore fait la même démarche, il serait difficilement concevable de ne pas pouvoir pratiquer les mêmes interventions sur les deux rives du Rhône soumises à la même pression foncière.

L'extension du périmètre de pleine compétence de l'EPORA à la Drôme et à l'Ardèche aurait cependant plusieurs inconvénients : elle représenterait une croissance territoriale vaste, difficilement compatible avec la volonté d'organiser un développement progressif de l'établissement; qui plus est, l'entrée de deux départements supplémentaires dans le conseil d'administration le rendrait plus difficilement gouvernable, chacun ayant l'impression de ne pas contrôler les actions qui l'intéressent.

Mais en revanche, il convient de répondre aux attentes exprimées et de mettre en place dans ces deux départements une capacité d'intervention foncière. La constitution d'un établissement public foncier spécifique, un instant évoquée au cours de nos entretiens, paraît difficile à mettre en œuvre car ces deux départements ne paraissent pas représenter à eux deux une assise fiscale et un chiffre d'affaires suffisants pour permettre le fonctionnement d'un établissement public foncier performant. Cette hypothèse reste à vérifier, mais il serait de toutes façons dommage pour ces départements de se priver du savoir faire de l'EPORA et de mettre trois ou quatre ans à constituer une équipe opérationnelle.

La possibilité qui serait donnée à l'EPORA d'intervenir en prestataire de services dans la Drôme et l'Ardèche offrirait une solution immédiate au problème posé. Dans le cadre d'une convention avec chacun des conseils généraux ou avec le Grand Lyon, l'EPORA effectuerait pour leur compte des prestations de service, par exemple pour la conduite de négociations, des acquisitions foncières, des travaux de requalification, une assistance à la conception de stratégies foncières, etc.

Les mandants assureraient évidemment le financement de la prestation, en bénéficiant le cas échéant de subventions. Ils se trouveraient en fait, au plan financier et fiscal, dans une situation comparable à celle des membres fondateurs de l'EPORA au cours des premières années de son existence, avant que ne soit instaurée la TSE.

La solution proposée peut ainsi répondre aux attentes des collectivités concernées, en fonction de leurs politiques et des enjeux de leur territoire (habitat dans l'Ardèche et la Drôme, zones d'activités pour le Grand Lyon). Hors les études ou interventions limitées, compatibles avec l'activité centrale de l'EPORA, il serait bien évidemment possible pour les parties de privilégier des missions pluriannuelles, permettant une organisation optimale des moyens de l'EPORA. Cette collaboration pourrait évoluer dans le temps et se développer de manière progressive.

L'évolution du droit de la concurrence conduit cependant à penser que les collectivités concernées devraient procéder à un appel d'offres pour les missions d'étude ou d'action foncière correspondantes. Ce point mérite sans doute une analyse juridique plus poussée. En tout état de cause, même en cas de mise en concurrence, l'EPORA, compte tenu de sa proximité, de son expérience et de la qualité de ses services aurait naturellement de bonnes chances de succès.

Le texte du décret d'extension de l'EPORA s'inspirerait directement du libellé de l'article 3 du décret du 26 avril 2000 portant extension de l'EPBS (voir annexe 4). Rien n'interdirait de prévoir également dans les statuts de l'EPORA que la Drôme, l'Ardèche et Grand Lyon puissent désigner chacun un représentant pour assister sans voix délibérative aux réunions du conseil d'administration de l'EPORA.

Il est probable que dans quelques années la question de l'intégration de la Drôme et de l'Ardèche dans le périmètre de pleine compétence de l'EPORA se posera, notamment si ces deux départements veulent percevoir la TSE pour financer les interventions foncières souhaitées. L'expérience de la collaboration acquise dans le cadre de prestations de service devrait alors faciliter les décisions. Deux modalités seraient même envisageables, qu'il conviendra de comparer le moment venu : l'une serait l'intégration pure et simple au périmètre de pleine compétence de l'EPORA, l'autre consisterait à créer un établissement public foncier spécifique à la Drôme et à l'Ardèche, mais en prévoyant la passation d'une convention entre cet établissement et l'EPORA, afin que ce dernier fournisse son appui au démarrage du nouvel

établissement et à son fonctionnement. Le nouvel établissement pourrait recruter une petite équipe de terrain et s'appuyer pour le reste de son fonctionnement (préparation des actes, comptabilité etc...) sur les services de l'EPORA.

CONCLUSION

Le scénario proposé n'est peut être pas le plus rationnel sur un plan technique, le plus ambitieux sur un plan théorique, mais le but de notre mission était de rechercher des solutions faisables en recueillant l'avis des élus territoriaux concernés, car la première condition de réussite est de bien s'adapter aux exigences locales.

La solution que nous avons esquissée tient compte des avis que nous avons recueillis et cherche à les concilier de manière très pragmatique. Il nous semble qu'elle peut répondre aux attentes des différentes collectivités concernées et être mise en œuvre à brève échéance, si elle recueille leur adhésion. Elle ne constituera probablement qu'une première étape dans le développement de l'EPORA, qui, si elle réussit, pourra en connaître d'autres.

Il nous a semblé utile d'être assez précis dans l'expression d'une proposition, en descendant parfois dans les détails, mais il est bien évident qu'elle peut se prêter aux ajustements qui paraîtront nécessaires lorsque les responsables en discuteront.

Notre rôle consistait à préparer la tâche des décideurs en décrivant les éléments du "Mécano" et en esquissant une construction possible. Le scénario choisi sera peut être un autre, que nous n'avons pas imaginé. Nous espérons cependant que notre réflexion aura été utile.

Jacky COTTET
Ingénieur général des Ponts et Chaussées

Gérard de SENNEVILLE
Inspecteur général de l'Équipement

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées.

Annexe 2 : Carte : les périmètres proposés

Annexe 3 : Carte : la population des différents secteurs

Annexe 4: Décret du 31 octobre 2000 modifiant le périmètre de l'EPBS (et montrant comment on peut distinguer un périmètre de pleine compétence d'un périmètre de prestation de services)

Annexe 5 : Une hypothèse de composition du Conseil d'administration

ANNEXE 1 :

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Région Rhône-Alpes

M. LACROIX, préfet de région
M. BOUCHAERT, secrétaire général pour les affaires régionales
M. TEXIER, chargé de mission au SGAR
M. AMIOT, directeur régional de l'Equipement

M. GAGNAIRE, vice-président du conseil régional
Mme. NOVELLI, vice-présidente du conseil régional
M. DHENEIN, directeur général adjoint des services de la région
M. COTTE, directeur des politiques territoriales

Département de la Loire

M. MORIN, préfet

M. LIMONNE, président de l'EPORA
M. ZIEGLER, vice-président du conseil général

M. MUZIKA, directeur de l'EPORA

M. ACHOU, directeur général des services de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne

M. THIEFFINE, directeur général des services de la communauté d'agglomération du grand Roanne
M. PERRIER, directeur général adjoint de la communauté d'agglomération du grand Roanne

M. WELLHOFF, chargé de la préfiguration de l'établissement public d'aménagement de Saint-Etienne

Département du Rhône

M. JAMET, directeur général des services du conseil général du Rhône
M. GOFFINET, directeur général adjoint des services du conseil général du Rhône

M. QUIGNON, directeur général des services de la communauté urbaine de Lyon
Mme SIBEUD, directrice du foncier et de l'immobilier à la communauté urbaine de Lyon

Département de l'Isère

M. AUBERT, sous-préfet de Vienne

M. LE MENN, sous-préfet de la Tour du Pin

M. BAÏETTO, premier vice président du conseil général de l'Isère

M. VIGNON, directeur général des services du conseil général de l'Isère

M. TROUILLER, président de la communauté d'agglomération du Pays Viennois

M. REMILLER, député maire de Vienne

Mme REBOUX, vice-présidente de la communauté d'agglomération du Pays Viennois

Mme DE SESTRET, première adjointe de la ville de Vienne

M. DURAND, directeur général de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau

Département de la Drôme

M. MASSE, préfet

M. QUENEZ, secrétaire général

M. GOETZ, directeur départemental de l'Équipement

Mme. REME-PIC, vice-présidente du conseil général

Mme SONSOJNI, directrice générale adjointe des services du conseil général

Mme VINCENOT, directrice chargée du développement local et du logement

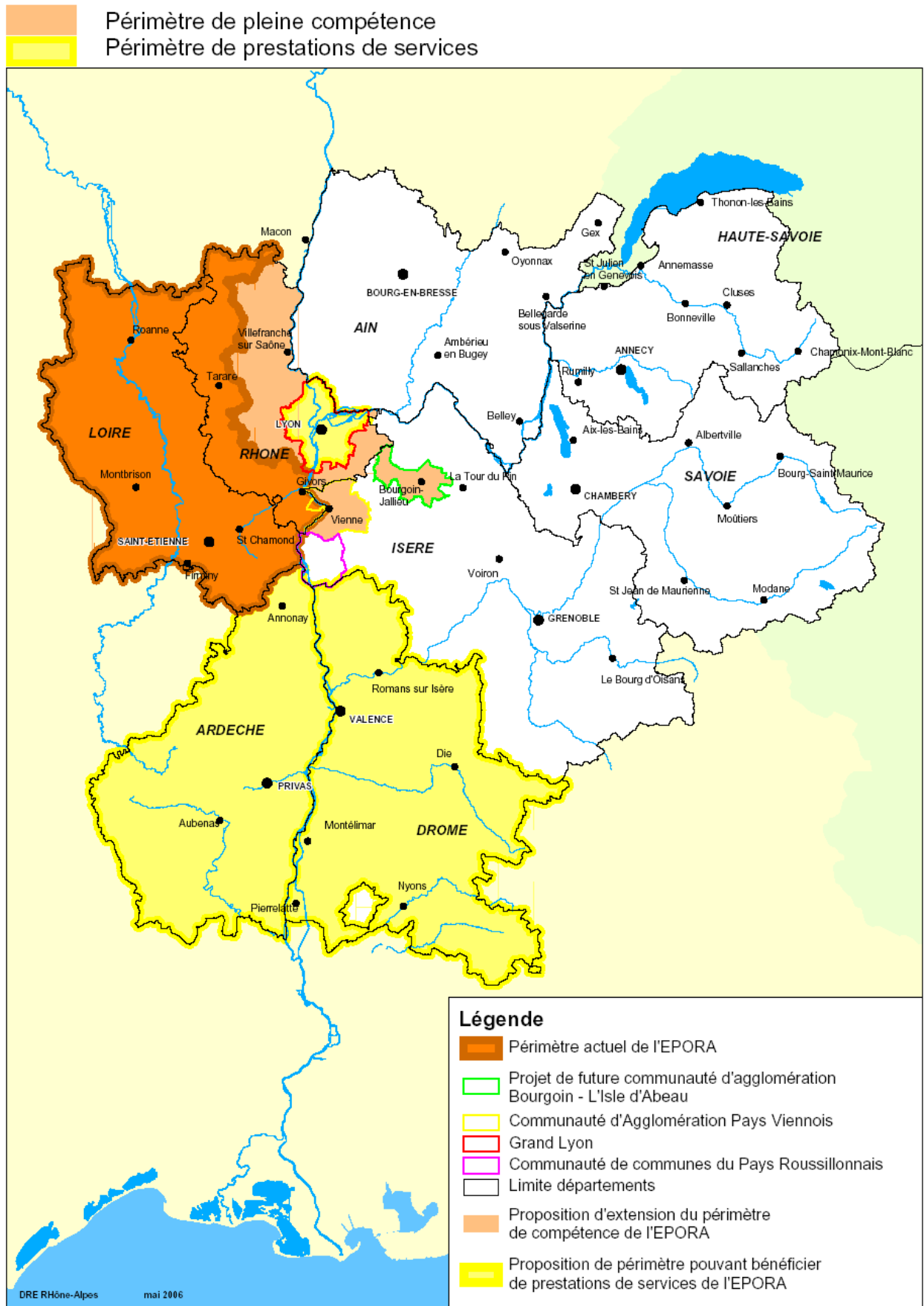
M. TEIL, chef du service logement

Département de l'Ardèche

M. LATOURNERIE, préfet

M. TERRASSE, Président du conseil général (entretien téléphonique)

Proposition d'extension de l'EPORA



Proposition d'extension de l'EPORA

Annexe 3

Population des différents secteurs



ANNEXE 4 :

DÉCRET DU 31 OCTOBRE 2000 PORTANT EXTENSION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC BASSE-SEINE

Décret no 2000-1073 du 31 octobre 2000 modifiant le décret no 68-376 du 26 avril 1968 portant création de l'Etablissement public de la Basse-Seine

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'équipement, des transports et du logement,
Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 300-1 et L. 321-1 à L. 321-9 ;
Vu le code du domaine de l'Etat ;
Vu l'article 1608 du code général des impôts ;
Vu le décret no 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat, modifié par le décret no 73-501 du 21 mai 1973 et le décret no 99-287 du 13 avril 1999 ;
Vu le décret no 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;
Vu le décret no 68-376 du 26 avril 1968 portant création de l'Etablissement public de la Basse-Seine, modifié par le décret no 77-8 du 3 janvier 1977 ;
Vu le décret no 94-582 du 12 juillet 1994 relatif aux conseils et aux dirigeants des établissements publics et entreprises du secteur public ;
Vu le décret no 99-575 du 8 juillet 1999 relatif aux modalités d'approbation de certaines décisions financières des établissements publics de l'Etat ;
Vu l'avis émis par le conseil général de l'Eure le 2 mars 2000 ;
Vu l'avis émis par le conseil général de la Seine-Maritime le 7 mars 2000 ;
Vu l'avis émis par le conseil général du Calvados le 17 avril 2000 ;
Vu l'avis émis par le conseil général de l'Orne le 29 septembre 2000 ;
Vu l'avis émis par le conseil général de la Manche le 23 octobre 2000 ;
Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu ;
Le conseil des ministres entendu,
Décrète :

Art. 1er. - Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 1er du décret du 26 avril 1968 susvisé sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Cet établissement est habilité dans l'ensemble des départements du Calvados, de l'Eure et de la Seine-Maritime :

« 1o A procéder à toutes opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, et notamment la reconversion des friches industrielles, la réhabilitation des sites urbains dégradés et de leurs abords et à contribuer à l'aménagement du territoire ;

« 2o A procéder à la réalisation des études et travaux nécessaires à l'accomplissement de la mission définie au 1o ci-dessus et, le cas échéant, à participer à leur financement.

« En outre, dans le cadre de la mission définie au 1o ci-dessus et sur le même territoire, l'établissement est également habilité, lorsqu'il en a reçu l'autorisation préalable des ministres chargés de l'urbanisme, du budget et des collectivités territoriales, à réaliser des opérations d'aménagement et des équipements pour le compte des collectivités territoriales et des établissements publics conformément à des conventions à passer avec eux. »

Art. 2. - Le premier alinéa de l'article 3 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Pour la réalisation des objectifs définis à l'article 1er, l'établissement public foncier peut agir par voie d'expropriation et exercer les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, dans les cas et conditions prévus par ledit code. »

Art. 3. - L'article 4 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 4. - L'établissement peut, sur le territoire des départements mentionnés à l'article 1er ainsi que sur le territoire des départements de la Manche et de l'Orne, être chargé par l'Etat, sous réserve des dispositions des articles R. 176 à R. 186 du code du domaine de l'Etat, par les collectivités territoriales et par les établissements publics, d'acquérir en leur nom et pour leur compte des terrains bâtis ou non bâtis, au besoin par voie d'expropriation, et d'exercer les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, dans les cas et conditions prévus par ledit code. »

Art. 4. - L'article 5 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 5. - L'établissement public est administré par un conseil de quarante et un membres composé :

« a) De trente et un représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale désignés, en leur sein, par leur organe délibérant :

« - trois pour la région Basse-Normandie ;

« - six pour la région Haute-Normandie ;

« - sept pour le département de la Seine-Maritime ;

« - quatre pour le département de l'Eure ;

« - quatre pour le département du Calvados ;

« - deux pour l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace de l'agglomération de Rouen ;

« - deux pour l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace de l'agglomération de Caen ;

« - deux pour la ville du Havre ;

« - un pour l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace de l'agglomération d'Evreux ;

« b) De dix représentants des milieux professionnels intéressés, désignés par les organismes suivants :

« - trois pour la chambre régionale de commerce et d'industrie de Haute-Normandie ;

« - deux pour la chambre régionale de commerce et d'industrie de Basse-Normandie ;

« - un pour la chambre d'agriculture de la Seine-Maritime ;

« - un pour la chambre d'agriculture de l'Eure ;

« - un pour la chambre d'agriculture du Calvados ;

« - un pour la conférence régionale des métiers de Haute-Normandie ;

« - un pour la conférence régionale des métiers de Basse-Normandie. »

Le préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime, constate, par arrêté publié au Recueil des actes administratifs de la préfecture, la composition nominative du conseil d'administration.

Art. 5. - L'article 7 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 7. - Le conseil d'administration élit, parmi ses membres, un président et des vice-présidents.

« Les vice-présidents suppléent, dans l'ordre de leur nomination, le président en cas

d'absence ou d'empêchement. »

Art. 6. - Les deuxième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 8 du décret du 26 avril 1968 susvisé sont respectivement remplacés par les alinéas suivants :

« Le préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime, le préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados, et le préfet de l'Eure assistent de droit aux réunions et y sont entendus chaque fois qu'ils le demandent.

« Le directeur régional de l'équipement de la région Basse-Normandie, le directeur régional de l'équipement de la région Haute-Normandie, le directeur de l'établissement, le contrôleur d'Etat et l'agent comptable ont accès aux séances du conseil d'administration.

« Le conseil d'administration peut inviter toute personne dont l'audition lui paraît utile. »

Art. 7. - L'article 9 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 9. - Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an. L'ordre du jour des séances doit être porté à la connaissance des membres du conseil, au moins dix jours à l'avance.

« Le conseil d'administration délibère valablement lorsque la moitié des membres au moins participe à la séance ou est représentée. Quand, après une première convocation régulièrement faite, le conseil d'administration ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération est prise valablement sans condition de quorum après seconde convocation.

« Un administrateur absent peut se faire représenter par un autre administrateur. Un administrateur ne peut représenter qu'un seul de ses collègues.

« Les décisions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. »

Art. 8. - L'article 10 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 10. - Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. A cet effet, notamment :

« 1o Il détermine l'orientation de la politique à suivre et fixe le programme pluriannuel d'interventions et ses tranches annuelles ;

« 2o Il fixe le montant de la taxe spéciale d'équipement prévue par l'article 1608 du code général des impôts ;

« 3o Il approuve l'état prévisionnel des recettes et des dépenses ;

« 4o Il autorise les emprunts ;

« 5o Il arrête le compte financier et se prononce sur l'affectation des résultats ;

« 6o Il approuve, quand il y a lieu, les conventions prévues au troisième alinéa de l'article 1er ;

« 7o Il détermine les conditions de recrutement du personnel à l'exception du directeur.

« Il peut déléguer ses attributions au bureau à l'exception de celles qui sont mentionnées aux 1o , 2o , 3o , 4o et 5o ci-dessus. »

Art. 9. - L'article 11 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 11. - Le conseil d'administration élit, parmi ses membres, un bureau, composé du président, des vice-présidents et de trois à sept membres.

« Le bureau doit comporter au moins un représentant de chacun des trois départements et de chacune des deux régions, un représentant des établissements publics de coopération intercommunale et un représentant des milieux professionnels mentionnés à l'article 5.

« Le bureau règle toutes les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil d'administration dans la limite des délégations qui lui sont accordées. Il se réunit et délibère dans les conditions des trois derniers alinéas de l'article 9 ci-dessus.

« Le préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime, le préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados, et le préfet de l'Eure assistent de droit aux réunions et y sont entendus chaque fois qu'ils le demandent.

« Le directeur régional de l'équipement de la région Haute-Normandie, le directeur régional de l'équipement de la région Basse-Normandie, le directeur de l'établissement, le contrôleur d'Etat et l'agent comptable ont accès aux réunions du bureau.

« Le bureau peut inviter toute personne dont l'audition lui paraît utile. »

Art. 10. - L'article 12 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 12. - Les procès-verbaux des délibérations du conseil d'administration et du bureau sont adressés au préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime, au préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados, au préfet de l'Eure, au contrôleur d'Etat et à l'agent comptable. »

Art. 11. - L'article 13 du décret du 26 avril 1968 susvisé est abrogé.

Art. 12. - L'article 14 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 14. - Le directeur est nommé par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme sur proposition du préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime, et après avis du conseil d'administration. Les fonctions de directeur sont incompatibles avec celles de membre du conseil d'administration.

« Le directeur est chargé de l'instruction préalable des affaires qui sont de la compétence de l'établissement. Il prépare et exécute les décisions du conseil d'administration et du bureau. En particulier, il prépare et présente le programme pluriannuel et les tranches annuelles d'intervention, ainsi que le budget et les conventions mentionnées au dernier alinéa de l'article 1er.

« Il assure la gestion de l'établissement. Il le représente en justice dans les conditions fixées par le conseil d'administration, passe les contrats, les marchés, les actes d'aliénation, d'acquisition, d'échange ou de location. Il est ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement. Il recrute le personnel et a autorité sur lui. Il peut déléguer ses compétences et sa signature. »

Art. 13. - L'article 15 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 15. - Le régime financier et comptable applicable à l'établissement est celui qui résulte des dispositions des articles 190 à 225 du décret du 29 décembre 1962 susvisé.

« En application de l'article R. 321-7 du code de l'urbanisme susvisé, l'agent comptable est désigné par le préfet de la région Haute-Normandie, préfet de Seine-Maritime, après avis du trésorier-payeur général de la région Haute-Normandie. »

Art. 14. - L'article 16 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 16. - Le contrôle économique et financier de l'Etat s'exerce dans les conditions prévues par le décret du 26 mai 1955 susvisé. »

Art. 15. - L'article 17 du décret du 26 avril 1968 susvisé est ainsi modifié :

I. - Le 2o est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2o Les subventions, avances, fonds de concours ou participations apportées par l'Etat, la Communauté européenne, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les sociétés nationales ainsi que par toute personne, publique ou privée, intéressée ; ».

II. - Il est ajouté un 8o ainsi rédigé :

« 8o Les rémunérations de prestations de service. »

Art. 16. - L'article 18 du décret du 26 avril 1968 susvisé est abrogé.

Art. 17. - L'article 19 du décret du 26 avril 1968 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 19. - Le préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime, est chargé du contrôle de l'établissement.

« Les prévisions budgétaires, les projets d'emprunt, les délibérations déterminant les opérations à entreprendre par l'établissement ou fixant les modalités générales de leur réalisation, ainsi que les délibérations déterminant les conditions de recrutement du personnel sont soumis à l'approbation du préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime. Par ailleurs, le programme pluriannuel d'intervention et ses tranches annuelles sont soumis à l'approbation du préfet de la région Haute-Normandie après avis du préfet de la région Basse-Normandie.

« L'absence de rejet ou d'approbation exprès dans le délai d'un mois après réception par le préfet des documents et délibérations susmentionnés vaut approbation tacite, dans les conditions prévues au décret du 8 juillet 1999 susvisé. »

Art. 18. - L'annexe du décret du 26 avril 1968 susvisé est abrogée.

Art. 19. - Le conseil d'administration, dans sa composition à la date de publication du présent décret, demeure en fonctions jusqu'à l'installation du nouveau conseil d'administration désigné en application du présent décret.

Art. 20. - Le Premier ministre, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, le secrétaire d'Etat au logement et la secrétaire d'Etat au budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 31 octobre 2000.

Jacques Chirac
Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
Lionel Jospin

Le ministre de l'équipement,
des transports et du logement,
Jean-Claude Gayssot

Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
Laurent Fabius

Le secrétaire d'Etat au logement,
Louis Besson

La secrétaire d'Etat au budget,
Florence Parly

ANNEXE 5 :

UNE HYPOTHÈSE D'ÉVOLUTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'EPORA

Si l'on applique les principes évoqués dans le rapport pour l'évolution de l'EPORA, le conseil d'administration pourrait évoluer de la manière suivante (il s'agit bien évidemment d'une base de réflexion possible parmi d'autres...).

	Avant l'extension	Après l'extension
Conseil général de la Loire	9	9
Conseil général du Rhône	5	7
Conseil général de l'Isère	-	2
Conseil régional	6	6
Agglomération de Saint-Etienne	1	1
Agglomération de Roanne	1	1
Agglomération de Vienne	-	1
Agglomération de Bourgoin-l'Isle d'Abeau	-	1
Chambres de Commerce et d'Industrie	3	5
Chambres d'Agriculture	2	3
Chambres des Métiers	3	4
Total	30	40

Le poids des organismes consulaires dans ce nouveau conseil d'administration peut sembler important du fait de l'intégration des organismes de l'Isère et de l'existence d'une chambre de commerce et d'industrie à Villefranche-sur-Saône. Dès ce stade, ou ultérieurement si une extension intégrait d'autres départements, on pourrait imaginer que la représentation des milieux socio- professionnels soit confiée aux chambres régionales.

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45