

N° 004632-01

novembre 2006

Le retour au droit commun des secteurs 1 et 2 de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée



CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 004632-01

RAPPORT

SUR LE RETOUR AU DROIT COMMUN

DES SECTEURS 1 ET 2

DE LA VILLE NOUVELLE DE MARNE-LA-VALLÉE

établi par

Gérard de SENNEVILLE
Inspecteur général de l'Équipement

Jacques PERNELLE
Chargé de Mission

Destinataire

Le ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Novembre 2006

Par lettre en date du 20 mars 2006, le ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer a demandé au conseil général des Ponts et Chaussées d'étudier dans quelles conditions les secteurs 1 et 2 de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée pourraient revenir au droit commun. Le problème posé est sans précédent du fait de deux particularités de cette ville nouvelle.

A ce jour, six villes nouvelles sont revenues au droit commun : Villeneuve d'Ascq, le Val de Reuil, Evry, les Rives de l'Étang de Berre, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines. Dans tous ces cas le périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) coïncidait avec celui de l'établissement public d'aménagement: la clôture de l'une entraînait donc la fermeture de l'autre. Dès lors l'ensemble du patrimoine de cet établissement était dévolu à la collectivité locale appelée à prendre la responsabilité de l'urbanisme dans le cadre d'un décret et d'une convention de fin d'opération.

Il n'en sera pas de même à Marne-la-Vallée, divisée en quatre secteurs. Alors que les élus du secteur 1 (autour du centre urbain régional de Noisy-le-Grand) réclament depuis 2002 le retour au droit commun et que les aménagements prévus dans le secteur 2, dit du Val Maubuée, sont en voie d'achèvement, l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (EPAMARNE) a encore une tâche importante à accomplir dans le secteur 3 et doit continuer à agir dans le secteur 4 pour le compte de l'EPAFRANCE. Le retour envisagé des secteurs 1 et 2 au droit commun ne s'accompagnera donc pas de la fermeture de l'EPAMARNE et celui-ci devra préserver sa capacité financière pour mener à bien les tâches qui lui sont encore demandées dans la partie est de la ville nouvelle.

Il convient de rappeler d'emblée que l'équilibre financier d'un projet de ville nouvelle repose sur des péréquations entre territoires, combinées à l'utilisation d'un calendrier de long terme pour que des périodes fastes compensent d'autres difficiles: la maturité économique de certains secteurs géographiques dégage les ressources nécessaires au démarrage d'autres urbanisations souvent plus éloignées des grands axes de valorisation. A Marne-la-Vallée, le parti a été pris dès l'origine d'aller d'Ouest en Est, de la frange de la banlieue préexistante vers les espaces ruraux et, pour ce faire, des moyens lourds d'infrastructure ont progressivement été mis en oeuvre par l'Etat (RER A et voirie primaire notamment). On ne peut donc pas légitimement considérer que certains sous-ensembles génèrent des gains qui leur seraient propres dès lors que le projet global n'est pas arrivé à terme. La sortie partielle du dispositif a pour conséquence de mettre en lumière l'impact financier de ces péréquations.

Une seconde particularité de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée est la complexité de ses structures administratives: deux établissements publics d'aménagement, deux syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), une « commune nouvelle » (Bussy-Saint-Georges), des communes associées, une communauté d'agglomération... A cet égard, aucun des quatre secteurs ne ressemble à un autre. Le secteur 2 est le plus homogène puisque le SAN du Val Maubuée couvre la totalité des six communes du secteur et coïncide, pour celui-ci, avec le périmètre d'intervention de l'établissement public d'aménagement intégralement situé en OIN. Le secteur 1, quant à lui, est composée de trois communes ayant passé des conventions avec l'EPAMARNE. Bien qu'une partie du territoire de ces communes fasse partie du périmètre de compétence de l'EPA, elle n'est pas pour autant située en OIN. Ce secteur correspond donc moins que le secteur 2 au schéma d'organisation « classique » d'une ville nouvelle.

Ces particularités nous conduiront à examiner successivement le cas du secteur 2 et celui du secteur 1 pour tenter de répondre à la question posée : dans quelles conditions ces deux secteurs de la ville nouvelle pourraient-ils effectuer leur retour dans le droit commun ? Et quels sont les enjeux résiduels pour l'Etat notamment en matière de production de logements? Dans les deux cas, nous avons rencontré toutes les parties concernées : préfets et services de l'Etat, collectivités locales et EPAMARNE. Il nous a semblé, à l'issue de ces entretiens, qu'il était préférable d'exprimer rapidement un scénario plausible et de proposer une méthode de travail pouvant faire l'objet d'un consensus que d'étudier longuement un certain nombre de données qui relèvent plus des futures négociations à engager que de notre mission.

1ère PARTIE : LE VAL MAUBUÉE

Le secteur 2 de la ville nouvelle, qui couvre le Val Maubuée, englobe 6 communes – Champs-sur-Marne, Croissy-Beaubourg, Emerainville, Lognes, Noisiel, Torcy - qui accueillent 85 000 habitants. Elles sont constituées en SAN et tout leur territoire est en périmètre d'opération d'intérêt national (OIN) et, logiquement, en périmètre d'intervention de l'EPAMARNE. Il s'agit donc d'une organisation classique de ville nouvelle à ceci près que les élus du secteur détiennent la majorité des postes de représentants des collectivités au conseil d'administration de l'EPA alors que ce dernier agit sur un territoire beaucoup plus vaste (secteurs 1 et 3).

Le Val Maubuée a été, avec le centre urbain régional de Noisy-le-Grand, la première aire de développement de la ville nouvelle et une bonne partie de son urbanisme est très représentative des années 70. Il présente en outre deux caractéristiques essentielles: un fort pourcentage de logements locatifs sociaux (36%) inégalement répartis sur les 6 communes, une concentration des activités sur quelques zones à commencer par les ZAC de Paris-Est et de la Haute Maison conduisant globalement à un taux d'emploi voisin de 1. Bien que la coupure physique de l'autoroute A4 sépare deux univers assez différents, la solidarité intercommunale y est donc particulièrement nécessaire. Un schéma directeur local couvre le territoire du SAN, mais aucune élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) n'est actuellement envisagée.

1°) L'état d'avancement des opérations d'aménagement

L'aménagement du Val Maubuée est aujourd'hui en voie d'achèvement. Sur les neuf ZAC encore existantes, huit sont physiquement et commercialement terminées ou quasi-terminées. Seule la ZAC de la Haute Maison (qui porte la Cité Descartes) n'est réalisée qu'aux deux tiers. Les infrastructures routières primaires prévues sont réalisées à l'exception du barreau Est de la A199 à Torcy dont le projet est abandonné.

Le « reste à faire » eu égard au projet d'origine tient en trois points principaux (sachant qu'il y a toujours quelques opérations ponctuelles résiduelles à lancer) :

a) L'achèvement de la Cité Descartes sur la commune de Champs-sur-Marne

Il reste un peu plus de 100 000 m² de SHON à promouvoir selon le programme de la ZAC. Il s'agit d'activités avec d'une part le « campus Equipement » qui doit venir s'implanter autour de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées (à hauteur d'environ 40 000 m²) et d'autre part des entreprises secondaires et tertiaires de type PME-PMI qui peuvent être attirées par ce pôle de compétitivité. Un exercice de reprogrammation serait d'ailleurs opportun au moment où se

concrétisent les intentions de l'Etat sur la Cité tandis qu'un Projet d'intérêt général (PIG) pourrait en garantir la bonne fin.

b) Les potentialités foncières sur Croissy-Beaubourg

La ZAD de Lamirault est tombée alors que la ZAC d'activités prévue sur Croissy et sur Collégien (secteur 3) n'a été lancée que sur cette dernière. Une quarantaine d'hectares restent disponibles et pourraient être mobilisés, en dépit des recours de l'association du Renard, si le SAN et la municipalité faisaient preuve d'une plus grande volonté d'aboutir. Par ailleurs, un projet de ZAC de 230 logements sur "l'entre bourgs" est gelé par une procédure en cours émanant de la même association.

c) L'emprise libérée sur Torcy par l'abandon du barreau de liaison prolongeant la A199 jusqu'à la Francilienne:

La création d'un boulevard urbain permettrait de l'accompagner de programmes de logements conséquents encore que cela ne semble réaliste que sur la moitié Ouest du tronçon manquant (secteur de la Croix de Saint-Maur). L'enjeu porte sur environ 5 ha, boulevard compris, soit quelques centaines de logements. Par ailleurs, un espace de 12 ha est en voie de libération près de la base de loisirs sans que son futur usage soit défini.

*

Bien sûr, pourraient s'ajouter à ces perspectives de court terme, de nouvelles opérations. Mais la place prise par l'urbanisation existante, l'ampleur des espaces naturels boisés protégés (qui font le charme de ce secteur de la ville nouvelle), laissent à penser qu'il ne reste à moyen terme que quelques "dents creuses". A titre d'exemple, les projets groupés actuels sur Noisiel représentent environ 400 logements pour les 3 à 5 ans qui viennent. Cette croissance résiduelle concerne aussi les autres communes du Nord du Val Maubuée, mais devrait se ralentir au profit d'opérations ponctuelles de densification. A cet étiage, les équipements collectifs du secteur 2 sont globalement suffisants pour répondre aux besoins des nouveaux habitants.

Au vu de ces potentialités limitées, le maintien du secteur 2 en périmètre d'OIN ne se justifie pas.

Les élus du secteur partagent ce constat. Aussi sont-ils prêts à entamer un processus de "retour au droit commun". Ils ont néanmoins été choqués par l'initiative de l'EPA leur proposant en début d'année une sortie rapide¹ à laquelle ils s'attendaient d'autant moins que le processus de clôture des ZAC physiquement achevées, qu'ils demandent depuis plusieurs années, n'a toujours pas été mis en oeuvre.

2°) Les conditions d'un « retour au droit commun »

Dès lors, quelles peuvent être les conditions réalistes de cette mutation?

Quant aux délais, les élus concernés s'accordent à souhaiter le retour de leur territoire à une "libre administration" vers 2009-2010. Ils souhaitent en effet se donner le temps d'un examen

¹ Rappelons que cette initiative constituait une réponse à l'abstention des élus du secteur dans le vote du budget de l'EPA, fin 2005.

contradictoire des clôtures ZAC par ZAC et d'un inventaire des équipements que l'EPA n'a pas encore transférés aux collectivités. Ils souhaitent aussi attendre que les prochaines élections municipales (actuellement fixées en mars 2008) se soient déroulées pour entériner la négociation et élaborer les statuts de la future intercommunalité (qui devrait être une communauté d'agglomération).

Cette réflexion sur les statuts pourrait se doubler d'un réexamen des contours de la future structure intercommunale. Côté réduction, la commune d'Emerainville est tentée par une sortie du SAN (ou de ce qui lui succédera) pour chercher une insertion dans un autre ensemble à constituer au Sud de l'autoroute A4. Les textes lui laissent peu d'espoir de se séparer du SAN d'autant que les deux communes du Sud portent l'essentiel de la ZAE Paris-Est, importante source de recettes fiscales pour l'intercommunalité actuelle et future (environ le tiers de la TP). La question est donc a minima remise à plus tard. Côté extension, des possibilités sont offertes par les communes sises au nord de la Marne qui sont actuellement isolées (Chelles, Vaires-sur-Marne). Par contre, une extension à l'Ouest est peu probable car le territoire du secteur 3 semble relever d'autres logiques et est en cours de structuration autour de la communauté d'agglomération de Marne-et-Gondoire. In fine, le plus probable aux yeux des élus majoritaires du SAN est la conservation du périmètre actuel au moment du passage en communauté d'agglomération.

Quant aux conditions financières, une négociation doit être engagée entre les collectivités et l'EPAMARNE pour d'abord traiter ZAC par ZAC l'examen des "reste à faire": travaux d'équipements à exécuter, foncier à acquérir, recettes à espérer. Après ajout de l'expertise des quelques propriétés foncières hors ZAC, un accord global devra être recherché sur la base des évaluations partagées. Si la "jurisprudence" des achèvements de villes nouvelles de Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines peut être utile, l'Etat devra la revoir en tenant compte du fait que la ville nouvelle de Marne-la-Vallée ne s'arrête pas avec la sortie du secteur 2 et qu'il convient d'assurer la continuité de l'action de l'EPA sur le secteur 3. L'examen des ZAC et le partage de l'évaluation globale pourraient être réalisés d'ici les élections municipales tandis que la proposition finale de transaction, qui fera l'objet d'une convention de sortie, pourrait viser un accord fin 2008 avec les instances locales renouvelées. Ceci permettrait de tenir le calendrier d'une sortie au 31 décembre 2009.

Cette négociation financière devra tenir compte des capacités financières des collectivités et notamment du SAN du Val Maubuée. Si ses finances sont aujourd'hui assez saines, l'endettement reste important (4 376 €/habitant en 2006) et donne lieu à des "reprofilages" périodiques. Au delà de la fixation des montants associés aux transferts de compétences sur les ZAC inachevées et les terrains, il pourra être nécessaire de trouver des conditions de paiement, voire des portages fonciers pour en alléger l'impact .

Quant à la méthode, il semble possible d'utiliser le "dossier vert"² préparé par l'EPAMARNE début 2006 comme base de départ de la négociation. Il conviendrait néanmoins de l'actualiser au 31 décembre 2006 et de lui conférer un autre statut grâce à une diffusion officielle aux collectivités concernées – le SAN et les 6 communes – par le secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme (SGGOU).

Il est nécessaire de placer cette négociation sous l'égide de l'Etat que l'EPA ne peut pas représenter d'une part parce qu'il est juge et partie, d'autre part parce qu'il n'intègre pas par nature toutes les préoccupations de l'Etat. Le groupe central des grandes opérations d'urbanisme (GCGOU) est, en raison de son caractère interministériel, le plus apte à représenter l'ensemble des enjeux de

2 "Achèvement du secteur 2 et futur retour au droit commun" 31/1/2006.

l'Etat. Le "dossier vert" actualisé devrait recevoir son aval avant d'être transmis par le secrétariat général aux élus. Une telle formule devrait permettre d'économiser le recours à une mission interministérielle d'inspection du type de celles qui préparèrent la sortie d'autres villes nouvelles en l'an 2000.

Une commission de négociation de sortie du secteur 2 serait alors constituée avec des représentants des collectivités (le SAN et les 6 communes) et de l'EPAMARNE sous la présidence du SGGOU. Les avancées de la négociation seraient présentées régulièrement par le SGGOU aux séances du conseil d'administration de l'établissement public afin d'en informer les administrateurs et notamment ceux représentant les autres collectivités indirectement concernées.

La composition de ce conseil d'administration ne serait pas modifiée avant la fin du processus, soit au moment où le périmètre de l'OIN comme celui d'intervention de l'EPA n'incluraient plus les territoires du secteur 2.

Un an avant cette échéance, la négociation aboutie, la commission cesserait ses travaux en élaborant une convention de sortie qui préciserait les conditions financières globales de celle-ci, les délais de concrétisation (décrets d'achèvement) et les engagements des partenaires à moyen terme: portages éventuels de terrains, objectifs de production de logements dans le cadre du SDRIF, réalisation du "campus Equipement" sur la Cité Descartes, modalités d'intervention résiduelle de l'EPA .

Ce dernier point peut s'avérer utile dès lors que l'EPAMARNE qui continuera d'exister et d'être opérationnel sur les secteurs 3 (et indirectement sur le secteur 4 au travers de l'EPAFRANCE) pourrait le rester sur le Val Maubuée. Certaines opérations lourdes ne seront probablement pas physiquement achevées fin 2009 – la Cité Descartes, l'éventuelle ZAC de Lamirault sur Croissy-Beaubourg - et liberté doit être laissée aux futurs maîtres d'ouvrage de partager des objectifs avec l'Etat et de choisir conjointement de continuer avec le même opérateur technique sous une forme juridique et un partage des risques à déterminer³. Plus largement, le faible volume d'opérations envisageable sur le territoire de la future communauté d'agglomération risque de ne pas justifier la création d'un outil d'aménagement dédié (à l'instar de la SEM de Cergy-Pontoise par exemple); pour conduire certaines opérations de moyenne envergure, la (ou les) collectivité(s) devra(ont) probablement avoir recours à des opérateurs extérieurs et il serait dommage que l'EPA ne soit pas en état de soumettre pour le moins une offre d'intervention.

3 La solution retenue devra respecter les directives européennes et nationales relatives à la mise en concurrence.

2e PARTIE : LE SECTEUR 1

A la différence du Val Maubuée, le secteur 1 de Marne-la-Vallée ne comporte pas de syndicat d'agglomération nouvelle et n'est pas soumis au régime particulier des Opérations d'Intérêt national (OIN). Pour permettre la réalisation de quartiers de la ville nouvelle trois communes y ont été « associées » en concluant des conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage avec l'établissement public d'aménagement. Deux de ces communes, Bry-sur-Marne et Villiers-sur-Marne, sont situées dans le Val de Marne et la troisième, Noisy-le-Grand, en Seine-Saint-Denis. C'est sur le territoire de cette dernière qu'a été réalisée l'opération la plus importante : la création du centre urbain régional.

Par une lettre adressée conjointement au ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement le 24 octobre 2002, les maires de ces trois communes lui ont demandé de mettre fin à l'action de l'EPAMARNE sur leur territoire communal et d'y reprendre l'entière responsabilité de l'urbanisme opérationnel. Le maire de Noisy-le-Grand avait effectué seul la même démarche quelques mois plus tôt, le 29 juillet 2002.

Dans ses réponses, en date du 11 décembre 2002, le ministre a donné son accord à ce retour à la pleine responsabilité communale de l'urbanisme opérationnel et a proposé aux trois maires d'ouvrir dès le début de l'année 2003 des négociations avec l'EPAMARNE pour mettre au point les conditions juridiques et financières du transfert demandé.

Un comité de pilotage a été créé, des réunions se sont tenues, des lettres échangées, mais sans aboutir. Le transfert de responsabilité demandé n'a pas eu lieu. C'est pourquoi le maire de Noisy-le-Grand a écrit le 6 février 2006 au ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer pour lui rappeler l'accord donné par son prédécesseur et lui demander de reprendre la négociation. Le 19 avril 2006, le ministre a fait part au maire de son intention d'inscrire cette négociation « dans la perspective plus large de l'évolution de Marne-la-Vallée », et de la faire aboutir en demandant au Conseil général des Ponts-et-Chaussées de lui en indiquer les moyens.

Les contacts que nous avons pris depuis avec les maires des trois communes montrent que le problème du retour au droit commun s'y pose aujourd'hui dans des termes très différents. Les communes du Val de Marne, où les opérations sont proches de leur achèvement, souhaitent que l'EPAMARNE aille jusqu'au bout de sa tâche d'aménageur pour chacune d'entre elles. En revanche Noisy-le-Grand demande un transfert immédiat de responsabilités sur des opérations en cours ou en voie d'être lancées.

1°) Les communes du Val de Marne

A Bry-sur-Marne deux ZAC sont en voie d'achèvement. Dans les Fontaines Giroux, il ne reste que trois terrains à commercialiser : l'un d'entre eux vient d'être vendu au ministère de l'Intérieur, des négociations sont déjà en cours pour la création d'équipements sur les deux autres. En ce qui concerne les Armoiries, l'autorisation d'y réaliser un ensemble commercial sera examiné par la commission départementale d'urbanisme commercial en décembre 2006 : l'opération est donc très proche de son achèvement.

A Villiers-sur-Marne, deux ZAC ont déjà été supprimées. Deux autres sont en voie d'achèvement. Les deux derniers terrains des Portes de Villiers viennent d'être commercialisés, mais il reste à achever, au titre de la voirie primaire des villes nouvelles, la voie de contournement ouest de Villiers. Quant aux Boutareines, un hectare pourrait être vendu à brève échéance (2007), mais la commercialisation de deux autres, coincés entre deux voies ferrées, pourrait être plus longue, dans l'attente de la réalisation d'une voie départementale permettant d'y accéder plus facilement.

Aussi les deux maires souhaitent-ils que l'EPAMARNE aille au bout de sa mission pour ces quatre opérations, sans aucun changement institutionnel. Dans un délai de l'ordre de deux ans ces quatre ZAC devraient être achevées et leur suppression pourra être prononcée. Si la commercialisation du dernier terrain des Boutareines devait s'éterniser, l'EPAMARNE pourrait proposer à la commune de le lui vendre pour mettre fin à son intervention dans un délai raisonnable.

Bry-sur-Marne et Villiers-sur-Marne devraient donc revenir sans difficulté particulière au droit commun à un horizon proche de celui envisageable pour le Val Maubuée. Une convention de sortie avec ces deux communes n'aurait pas d'objet, dès lors que serait résolu d'ici là le seul problème qui reste encore posé aujourd'hui : le financement de l'achèvement de deux voies primaires, le contournement ouest de Villiers et la voie ORTF 94-Bry.

Il serait logique alors de réduire le périmètre de l'EPAMARNE pour en exclure les communes du Val de Marne, marquant ainsi clairement la fin de son intervention dans ce département. Mais l'esprit des deux maires n'est plus aujourd'hui celui qu'ils exprimaient dans leur lettre du 24 octobre 2002 au ministère de l'Equipement : le maire de Bry-sur-Marne n'exclut pas dans l'avenir de poursuivre sa coopération avec l'EPAMARNE en lui confiant une délégation de maîtrise d'ouvrage pour de nouvelles opérations. Il conviendra donc, lorsque viendra le moment de préparer le décret modifiant le statut de l'EPAMARNE, de réfléchir au maintien éventuel dans les anciens secteurs 1 et 2 de la ville nouvelle d'une possibilité d'intervention de sa part au profit des collectivités territoriales qui le lui demanderaient.

2°) Noisy-le-Grand

Le cas de Noisy-le-Grand est différent de ses voisines du Val de Marne parce que des terrains acquis par l'Etat et l'EPAMARNE n'y ont pas encore été utilisés et offrent encore d'importantes possibilités de construction tant en matière de bureaux que de logements. Certains sont situés dans des ZAC en cours, d'autres en dehors. Cette capacité serait de l'ordre de 200 000 mètres carrés de bureaux et de 100 000 mètres carrés de logements, avec possibilité de jeu d'une catégorie à l'autre.

La commune souhaite un transfert clair et immédiat des responsabilités de l'aménagement pour ces terrains. La réussite de la ZAC du Clos Saint-Vincent, aménagée par une SEM municipale et bon exemple d'un urbanisme paisible, montre que la commune s'est dotée des outils nécessaires pour bien assumer ce rôle. Le principe de ce retour à l'urbanisme municipal est acquis, puisqu'il a fait l'objet de deux échanges de lettres concordantes entre le maire et le ministre de l'Équipement. Il est donc de l'intérêt général d'organiser le plus rapidement possible ce transfert de responsabilités entre l'EPAMARNE et la commune, afin de ne pas retarder le lancement ou la poursuite d'opérations souhaitées par tous, en particulier celles qui concernent l'habitat.

Ce transfert implique de résoudre plusieurs problèmes. Nous proposerons une méthode pour parvenir à une solution d'ensemble.

a) *Le transfert des opérations en cours*

Par lettre en date du 1er avril 2005, le secrétaire général du Groupe central des Grandes Opérations d'Urbanisme (SGGOU) a transmis au maire de Noisy-le-Grand une estimation générale du coût de transfert des opérations engagées dans le cadre de la ville nouvelle, en tenant compte des dépenses qui restent à faire et des recettes à espérer. Ce montant était estimé à 40,4 millions d'euros, compte tenu de 25,7 de travaux restant à réaliser. Il concernait trois opérations : la ZAC du centre urbain régional, la ZAC d'extension du centre urbain régional et les terrains du Clos d'Ambert.

Le maire de Noisy-le-Grand a contesté cette estimation du fait d'une « évaluation très optimiste des hypothèses de recettes à venir » et d'une sous estimation des travaux restant à réaliser. Il réclamait qu'une discussion contradictoire puisse avoir lieu « sur la base d'un dossier descriptif détaillé accompagné de plans et d'estimations ».

Cette demande nous paraît légitime, car le fait de devoir aboutir à un protocole d'ensemble n'interdit bien évidemment pas d'en discuter chaque point. C'est pourquoi nous proposons d'appliquer au secteur 1 la méthode que nous préconisons pour le secteur 2. L'EPAMARNE commencerait par élaborer un document comparable au « dossier vert » qu'il a établi pour le secteur 2 : il présenterait ZAC par ZAC les restes à faire en dépenses et en recettes. Ce document serait transmis au maire par le SGGOU, puis, sous l'égide de ce dernier une discussion contradictoire aurait lieu entre l'EPAMARNE et la commune pour valider ce document. Cette méthode devrait fournir des critères raisonnables pour parvenir à un accord sur la valeur des terrains restant à commercialiser.

Les terrains du Clos d'Ambert posent cependant un problème plus difficile compte tenu des divergences qui se sont manifestées à leur propos.

b) *Les terrains du Clos d'Ambert*

Les terrains du Clos d'Ambert ne sont pas situés en ZAC, mais seulement en ZAD. Depuis la création de celle-ci en 1994, 54 006 mètres carrés ont été achetés sur 79 200, permettant la maîtrise quasi complète d'un vaste îlot délimité par quatre rues. Les terrains acquis se répartissent aujourd'hui entre deux propriétaires publics : l'État détient 20 084 mètres carrés et l'EPAMARNE 33 922 mètres. Les terrains de l'État sont gérés par l'Agence foncière et technique de la Région parisienne (AFTRP).

Il s'agissait au départ de créer une réserve foncière en vue de la construction d'un hôpital. Ce projet ayant été abandonné, la Ville de Noisy-le-Grand a souhaité y voir lancer une importante opération de logements et en a chargé l'EPAMARNE en 1995. Depuis cette date, le projet ne s'est pas concrétisé : les terrains sont restés dans le même état.

Lorsque nous avons rencontré le maire de Noisy-le-Grand, en juillet 2006, il nous a fait part de son intention de construire 1 200 logements sur le Clos d'Ambert et déplorait que l'EPAMARNE n'ait pas réussi, à lancer cette opération. Il souhaitait que la propriété des terrains soit transférée le plus tôt possible à la Ville pour qu'elle puisse l'entreprendre elle-même et regrettait que cette acquisition ne puisse avoir lieu pour le moment du fait de l'opposition de l'EPAMARNE. Il nous a donc paru important de reconstituer le déroulement des faits et de rencontrer chacun des acteurs.

Le 24 mai 2005, à la demande de l'AFTRP questionnée par le maire, la direction nationale d'Interventions domaniales (DNID) a estimé la valeur vénale des deux hectares possédés par l'Etat à 2 209 240 euros. Cette estimation tenait compte de l'état de ces terrains et de leur situation en zone zone I NA du POS en vigueur : « zone inconstructible équipée en périphérie en voirie et réseaux divers ». Sur la base de cette évaluation, le Maire a demandé à l'AFTRP la cession des terrains à la Ville. L'EPAMARNE consulté s'est opposé à cette vente, car, étant propriétaire du reste des terrains du Clos d'Ambert, il lui a paru nécessaire qu'elle ne puisse être réalisée que dans le cadre d'une opération d'ensemble. Le ministre de l'Equipement a également souhaité que la cession des cinq hectares fasse l'objet d'une discussion globale dans le cadre du retour au droit commun du secteur 1 de la ville nouvelle.

Un accord sur l'ensemble de ces cinq hectares paraît à ce jour difficile du fait d'une grande divergence sur le prix de cession. La Ville souhaiterait acquérir les terrains sur les bases de l'estimation de la DNID, ce qui donnerait pour cinq hectares un prix de l'ordre de cinq millions et demi à six millions d'euros. Pour maintenir la justification de ce prix, la Ville a l'intention d'inscrire le Clos d'Ambert comme zone inconstructible au PLU, alors que le document de concertation diffusé par elle dans le cadre de l'élaboration du PLU y prévoyait la construction de 1200 logements. De son côté l'EPAMARNE estime que, compte tenu des charges foncières couramment pratiquées en matière de logements, la valeur de ces terrains se situe dans une fourchette variant de 20 à 50 millions d'euros selon le nombre et la catégorie des logements qui y seront réalisées. L'écart est donc considérable entre les deux positions. Si considérable qu'il peut conduire à une impasse, la Ville maintenant l'inconstructibilité, et les propriétaires (Etat et EPAMARNE) renonçant à vendre. Le gel des terrains risquerait alors de s'éterniser, alors que du point de vue de l'Etat comme de celui de la commune la lancement d'une opération de logements y paraît hautement souhaitable. En outre, quel que soit le futur aménageur, il serait dommage de ne pouvoir procéder aux dernières acquisitions d'ici le 13 mai 2008, date de fin de la ZAD.

Pour sortir de cette impasse, nous suggérons que la commune et l'EPAMARNE se mettent autour de la table pour entreprendre une véritable négociation, sous l'égide du SGGOU, dans le cadre de la préparation de la convention de sortie. Plusieurs facteurs peuvent conduire à une évolution des points de vue. Il paraît raisonnable au départ de discuter sur la base des intentions réelles de la Ville. Toute autre attitude ne pourrait conduire qu'à une nouvelle impasse, car seule la réalisation d'une opération de logements peut motiver l'Etat et le conduire à accepter des concessions quant au prix, aux conditions de paiement ou au portage des terrains. Ces dispositions peuvent s'avérer nécessaires pour tenir compte de l'endettement de la Ville qui, malgré un notable effort d'assainissement depuis dix ans, reste encore supérieur à la moyenne de sa strate.

c) La méthode proposée

La méthode que nous suggérons est identique à celle que nous proposons pour le secteur 2 : une négociation globale entre la commune et l'EPAMARNE sous l'égide du SGGOU pour la préparation de la convention de sortie. Cette négociation s'appuierait sur un dossier détaillé préparé pour chaque point, mais déboucherait sur un accord d'ensemble, ce qui paraît nécessaire pour avoir une chance de parvenir à un accord satisfaisant, un point pouvant trouver sa contrepartie dans un autre.

L'objet de cette convention serait la réalisation dans un cadre de droit commun des dernières opérations qui paraissent importantes aux deux parties (Etat et commune) pour le bon achèvement de la ville nouvelle. Il convient à la fois de définir les objectifs à atteindre sur les terrains concernés (extension du centre urbain régional et Clos d'Ambert), notamment en matière de logements, et les moyens à réunir pour y parvenir. C'est pourquoi il nous paraît important que le sous-préfet du Raincy puisse venir épauler le SGGOU dans la phase de préparation, afin de bien tenir compte des objectifs de l'Etat dans la Seine-Saint-Denis. C'est d'ailleurs le préfet qui sera signataire de la convention au nom de l'Etat.

Cependant, un élément important de la future convention de sortie ne pourra être traité dans le seul cadre de la discussion relative à Noisy-le-Grand : il s'agit de l'achèvement de la voirie primaire.

3°) L'achèvement de la voirie primaire

Le problème de l'achèvement de la voirie primaire de la ville nouvelle doit être étudié à l'échelle de l'ensemble du secteur 1 pour une raison simple : deux des voies dont la réalisation n'est pas encore entièrement financée sont situées sur le territoire de trois communes; il arrive également qu'un aménagement situé sur le territoire d'une commune, intéresse principalement sa voisine.

Sur 19 opérations de voirie primaire entreprises dans le secteur 1, 11 sont totalement terminées, 3 doivent encore faire l'objet de finitions, 5 sont considérées comme « en cours ».

Les finitions prévues s'élèvent à 2 275 892 euros. Compte tenu des autorisations de programme déjà affectées, trois des opérations « en cours » sont entièrement financées et il manque encore 3 542 9220 euros pour achever les deux dernières. Les crédits nécessaires pour un complet achèvement du réseau prévu s'élèvent donc au total à 5 818 812 euros.

Compte tenu des nouvelles orientations budgétaires de l'Etat, cet achèvement, pourtant indispensable, de la voirie primaire du secteur 1 ne pourra pas être pris en charge, comme dans le passé, par les crédits de voirie primaire de l'Etat et de la région. Il semble donc souhaitable que cet achèvement soit financé par l'opération elle-même, c'est à dire en utilisant une partie des marges dégagées par l'ensemble des opérations réalisées par l'EPAMARNE dans le secteur 1. Ceci correspond à la philosophie de l'aménagement d'une ville nouvelle que nous rappelions au début de notre rapport : les premières infrastructures sont réalisées sur crédits budgétaires ou par emprunt, mais au bout de quelques années l'opération dégage des marges qui permettent d'autofinancer de nouvelles infrastructures en effectuant des péréquations entre les territoires qui ont bénéficié des premiers investissements et ceux qui doivent recevoir les nouveaux.

Il conviendra donc que le SGGOU conduise une discussion entre l'EPAMARNE et les trois communes concernées pour fixer définitivement le programme des finitions, l'évaluer et prévoir ensuite la part de la marge réalisée sur les opérations du secteur 1 à y affecter. Ce volet « voirie primaire » sera ensuite intégré au moins pour partie à la convention de sortie conclue entre l'Etat et la commune de Noisy-le-Grand.

*

Si la méthode que nous préconisons était retenue, il nous semblerait souhaitable que le SGGOU lance le plus vite possible, c'est à dire dès le début de l'année 2007, la négociation avec Noisy-le-Grand et la mise au point de l'achèvement de la voirie primaire qui va de pair.

CONCLUSION

La méthode proposée pour le retour au droit commun est donc la même pour le Val Maubuée et pour le secteur 1 de la ville nouvelle : la préparation d'une convention de sortie en plaçant sous l'égide du SGGOU une négociation entre l'EPAMARNE et les collectivités locales concernées. Mais il convient de l'adapter à des configurations institutionnelles différentes : pour le secteur 2, une commission de négociation regrouperait le SAN et les six communes qui en font partie; pour le secteur 1, où n'existe ni OIN, ni SAN, la logique de la négociation serait communale. L'achèvement à brève échéance des opérations en cours à Bry-sur-Marne et à Villiers-sur-Marne ne nécessiterait aucun dispositif de négociation particulier du moment que serait assuré le bon achèvement de la voirie primaire. En revanche une convention de sortie devrait être négociée avec la commune de Noisy-le-Grand, notamment pour régler les conditions de cession des terrains qui restent à commercialiser.

Un consensus semble s'établir dans le Val Maubuée pour envisager la fin de l'OIN en 2009 ou, au plus tard, en 2010. A cette date, les ZAC dont l'EPAMARNE a encore la responsabilité à Bry-sur-Marne et à Villiers-sur-Marne seront achevées, permettant à ces deux communes un retour de fait dans le droit commun. Qu'en sera-t-il pour Noisy-le-Grand ? Si les négociations que nous préconisons se déroulent bien, le transfert des responsabilités entre l'EPAMARNE et la commune pourrait avoir lieu d'ici la fin de 2007 ou au début de 2008. Si les discussions devaient être plus longues, le retour en commun s'effectuerait à peu près en même temps pour l'ensemble des secteurs 1 et 2.

Le décret mettant fin à l'OIN devra être accompagné d'un autre décret qui modifiera le statut de l'EPAMARNE pour tenir compte de la mutation accomplie. A cette époque l'activité de l'établissement se concentrera sur le secteur 3. Il conviendra d'en tirer deux conséquences :

- une modification de la composition du conseil d'administration pour y donner la prépondérance aux représentants des collectivités du secteur 3;
- une réduction du périmètre d'intervention pour en exclure les anciens secteurs 1 et 2.

S'il apparaissait au cours des négociations que des collectivités locales des anciens secteurs 1 et 2 souhaitaient pouvoir continuer à faire appel aux services de l'EPAMARNE pour certaines opérations, ces interventions se placeraient dans le cadre du droit commun : celui de la concession publique d'aménagement après mise en concurrence. Il suffirait d'en prévoir la possibilité dans le décret modificatif.

Signé

Gérard de SENNEVILLE
Inspecteur général de l'Équipement

Signé

Jacques PERNELLE
Chargé de Mission

ANNEXES

1 - Lettre de mission

2 - Liste des personnes rencontrées

2006 - 0088 - 01



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La Défense, le 20 MAR. 2006

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

à

**Monsieur le Vice-Président du
Conseil Général des Ponts et Chaussées**

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



direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction
secrétariat général
des Grandes Opérations
d'Urbanisme

objet : Retour au droit commun du secteur II de Marne-la-Vallée.

affaire suivie par : Pascal LELARGE - DGUHC-DIR
tél. 01 40 81 30 71, fax 01 40 81 94 95
mél. Pascal.Lelarge@equipement.gouv.fr

En application des décisions de principe intervenues depuis 1990, les villes nouvelles sortent de leur statut d'exception et reviennent successivement au droit commun. C'est ainsi qu'Evry, les Rives de l'Etang de Berre, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines et, récemment, l'Isle d'Abeau ont quitté leur statut de villes nouvelles.

Le retour au droit commun de plusieurs secteurs de Marne la vallée est envisagé à court et moyen terme.

D'ores et déjà, le principe de retour du secteur I à l'horizon 2008 a été entériné par l'Etat, et des discussions ont été engagées en ce sens avec les élus concernés. Toutefois, il n'a pas été pour le moment possible de faire converger les points de vue des élus et de l'établissement public. Une récente interpellation du maire de Noisy le Grand vient opportunément rappeler l'Etat à ses obligations.

Par ailleurs, des difficultés sont apparues récemment lors du débat budgétaire au sein du conseil d'administration de l'EPA. La question des conditions de retour au droit commun du secteur II a été évoquée à cette occasion.

La clarification des conditions de sortie, à terme, des secteurs I et II est devenue indispensable au bon fonctionnement de l'Etablissement Public d'aménagement, chaque secteur, chaque commune souhaitant légitimement être assurée que les charges différées d'équipement ainsi que les conditions de clôture des opérations d'aménagement sont maîtrisées et connues.

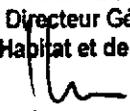
Ainsi, sans préjuger des décisions gouvernementales qui détermineront notamment dans quelles conditions et à quel moment le retour au droit commun du secteur II sera effectué, je vous demande de bien vouloir nommer une mission qui sera chargée de proposer, sous 6 mois, plusieurs scénarii de sortie des secteurs I et II de l'OIN. Il s'agira notamment, en lien étroit avec la direction de l'EPA, en concertation avec le Préfet de département et en toute transparence avec les élus responsables :

La Grande Arche
Paroi Sud
92055 La Défense Cedex
tél : 01 40 81 21 22
fax : 01 40 81 33 26
Mél sggou.dguhc
@equipement.gouv.fr

- d'évaluer d'un point de vue juridique, financier et de leur réalisation physique, l'état des lieux des opérations d'aménagement engagées, des équipements publics ainsi que l'état des actifs fonciers. Il s'agira notamment de retracer rétrospectivement le bilan des opérations d'aménagement en cours, de l'actualiser, et de préciser les perspectives à fin d'opération.
- de préciser le potentiel d'urbanisation complémentaire, à court, moyen et long terme, relatif aux opérations d'aménagement, et aux principaux secteurs potentiellement urbanisables, notamment pour ce qui concerne le logement, en précisant notamment le potentiel généré par les actifs fonciers de l'Etat et de l'EPA .
- d'identifier différents scénarii de sortie selon les modalités d'exercice des responsabilités de l'aménageur (en compte propre, pour le compte des collectivités), les calendriers opérationnels correspondants, et le bilan financier pour l'Epa et les collectivités concernées..

J'apprécierai de disposer d'un rapport d'étape sous trois mois

Le Directeur,
Adjoint au Directeur Général de
l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction



Pascal LELARGE

Annexe 2**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES****Seine-et-Marne**

Monsieur Jacques BARTHÉLÉMY, préfet de Seine-et-Marne
Monsieur Michel JEANJEAN, sous-préfet de Torcy

Monsieur Christian CHAPRON, président de l'EPAMARNE, maire de Torcy
Monsieur Michel RICART, président du SAN du Val Maubuée, maire de Lognes
Monsieur Michel GERES, maire de Croissy-Beaubourg
Monsieur Alain KEYLOR, maire d'Emerainville
Madame Maud TALLET, maire de Champs-sur-Marne
Monsieur Daniel VACHEZ, maire de Noisiel

Monsieur Michel CHARTIER, président de la communauté d'agglomération Marne-et-Gondoire

Seine-Saint-Denis

Monsieur Jean-François CORDET, préfet de la Seine-Saint-Denis
Monsieur François DUMUIS, secrétaire général de la préfecture de Seine-Saint-Denis
Monsieur Philippe PIRAUX, sous-préfet du Raincy

Monsieur Michel PAJON, député-maire de Noisy-le-Grand

Val de Marne

Monsieur Jacques-Alain BENISTY, député-maire de Villiers-sur-Marne (entretien téléphonique)
Monsieur Jean-Pierre SPILBAUER, maire de Bry-sur-Marne (entretien téléphonique)

EPAMARNE et AFTRP

Monsieur Jean-Pierre WEISS, directeur général de l'EPAMARNE
Monsieur Jacques GALLY, directeur général adjoint de l'EPAMARNE
Monsieur Jean DELESTRADE, directeur d'aménagement de l'EPAMARNE

Madame Françoise JAUFFRED, attachée commerciale, AFTRP

Administration centrale

Monsieur Pascal LELARGE, directeur, adjoint au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)

Monsieur Vincent BUTRUILLE, ingénieur général des Ponts-et-Chaussées, vice-président de l'EPAMARNE

Madame Viviane APIED, secrétaire général des grandes opérations d'urbanisme (SGGOU)

Monsieur Claude GALLANT, secrétaire général adjoint (SGGOU)

Madame Georgette BETTAN, chargée de mission au SGGOU

Madame Nadia BOUHIER, chargée de mission au SGGOU

Madame Noëlle GIORGI, chargée de mission au SGGOU

Monsieur Hervé MAINAUD, chargé de mission au SGGOU

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