



**Conseil général de
l'Environnement et du
Développement durable**

N° 005740-02

**Inspection générale des
Finances**

N° 2008-M-020-02

RAPPORT DE MISSION

sur les

Perspectives de développement du secteur IV de Marne-la-Vallée et du projet Eurodisneyland

Établi par

Gilbert SANTEL
Ingénieur général des Ponts et Chaussées

François WELLHOFF
Chargé de mission

Michel LAFFITTE
Inspecteur des Finances

- Juillet 2008 -

SYNTHESE

Il y a vingt ans était signée la convention « pour la création et l'exploitation d'Eurodisneyland en France » entre la société Disney et les pouvoirs publics français.

Doté de moyens exceptionnels, cet accord sur trente ans avait un double objectif : la construction d'une station touristique de loisirs à l'est de Marne-la-Vallée et la création d'une ville nouvelle, pour laquelle la société de loisirs se voyait réserver une fonction originale de développeur immobilier sur l'ensemble de l'emprise de la convention.

Ce partenariat a porté ses fruits.

La station touristique connaît un réel succès économique à défaut d'être financier. La réalisation d'un premier parc de loisirs, l'ouverture partielle et anticipée du second parc et la construction d'hôtels se traduisent par une fréquentation annuelle de plus de 15 millions de visiteurs et la création de 13 000 emplois directs.

Sur le plan urbain, la collaboration entre Euro Disney et l'Etablissement public d'aménagement (EPAFRANCE) a permis d'atteindre avec dix ans d'avance les objectifs en matière d'habitat et de commerces dont les réalisations témoignent d'une incontestable réussite. En revanche les bureaux et locaux d'activités, plus difficiles à commercialiser et moins rentables pour la société de loisirs, accusent un retard certain, puisque seul un dixième des programmes est engagé aux deux tiers de la convention.

Pour utiliser d'ici à 2017 les terrains rendus disponibles par une urbanisation vertueuse plus dense qu'initialement prévue, un nouvel avenant à la convention est indispensable.

Euro Disney souhaiterait doubler à terme la taille de son « Disneyland Resort Paris », afin de rivaliser avec les méga-stations touristiques telles qu'Orlando, Las Vegas ou Dubaï. Sans se prononcer sur l'opportunité d'un tel projet, la mission propose de réserver à l'intérieur du boulevard circulaire le secteur Est pour accueillir les éventuelles extensions touristiques.

Mais elle recommande de consacrer dorénavant l'essentiel des efforts publics au développement de l'agglomération nouvelle du Val d'Europe.

En effet, alors que le parc de loisirs atteint une masse critique, le pôle urbain doté d'une accessibilité exceptionnelle (RER, TGV) reste en émergence.

Pour atténuer le morcellement de l'actuelle conurbation, utiliser les grandes infrastructures réalisées et mieux répondre à la crise francilienne du logement, la mission préconise pour les dix prochaines années une relance de la construction à un rythme annuel de l'ordre du millier de logements.

Ce projet serait une vitrine « d'éco-cité » à la française, valorisant l'écologie urbaine tout en garantissant la mixité sociale et la diversité des fonctions.

A cet égard, la création d'un circuit de course automobile de Formule 1, dans l'hypothèse où le site du Val d'Europe serait retenu, serait une image pénalisante. De même, l'État devra continuer à veiller à l'exemplarité de « Villages-Nature » en matière de développement durable, en contrepartie des efforts qui lui sont demandés, cette opération devant faire l'objet d'une convention spécifique.

Un schéma d'urbanisme durable portant sur les cinq communes concernées serait élaboré conjointement par le Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) et l'EPA. La mission esquisse un programme volontariste de développement des activités sur dix ans pour écarter l'écueil de la mono activité touristique et préserver l'équilibre des finances locales.

La mission suggère une meilleure répartition des rôles entre Euro Disney, l'EPA, les élus locaux et l'État, recentrant les premiers sur leur métier d'origine, équilibrant les pouvoirs des seconds au sein de l'opération d'intérêt national.

Enfin, elle attire l'attention sur l'organisation et les moyens du fonctionnement interministériel dans la perspective des négociations à venir.

La mission tient à préciser que ses analyses et propositions n'engagent en rien les parties publiques au sens de la convention de 1987.

SOMMAIRE

PREAMBULE.....	2
INTRODUCTION.....	3
I. UNE OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL RÉUSSIE.....	4
A. UN PÔLE TOURISTIQUE D'ENVERGURE EUROPÉENNE.....	4
B. UN FORT IMPACT ÉCONOMIQUE.....	5
C. DES RÉSULTATS FINANCIERS DÉCEVANTS ET UNE IMPLICATION LOURDE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS.....	6
D. UN PÔLE URBAIN EN CONSTITUTION.....	8
II. UNE CONVENTION AMBITIEUSE ET ORIGINALE AU BILAN SATISFAISANT.....	9
A. UNE CONVENTION AMBITIEUSE ET ORIGINALE.....	9
1. <i>Cadre général</i>	9
2. <i>Déclinaison en phases et programmes</i>	10
3. <i>Modifications de la convention</i>	10
B. UNE MISE EN ŒUVRE GLOBALEMENT POSITIVE.....	12
1. <i>Les principes fondateurs de la convention ont été opérationnels</i>	12
2. <i>Les collectivités et opérateurs publics ont respecté leurs engagements</i>	12
3. <i>Euro Disney a respecté ses engagements en matière d'équipements touristiques et commerciaux ainsi que de logements</i>	13
4. <i>Mais des faiblesses significatives en matière de bureaux, d'activités et, à un degré moindre, d'hôtels</i>	14
III. UN CADRE CONTRACTUEL QUI A ATTEINT SES LIMITES.....	16
A. DE NOUVEAUX PROJETS D'EURO DISNEY.....	16
1. <i>Les propositions d'Euro Disney d'un nouveau programme détaillé</i>	16
2. <i>Le projet de « Villages-Nature »</i>	17
3. <i>Le projet de circuit de Formule 1</i>	19
B. DES TERRAINS SANS PROGRAMME AFFECTÉ.....	19
C. DES INCERTITUDES PORTEUSES DE RISQUES.....	20
IV. LE VAL D'EUROPE, UN PÔLE DE DÉVELOPPEMENT POUR LA RÉGION CAPITALE	20
A. LA NÉCESSITÉ D'UN PROJET AMBITIEUX ET PARTAGÉ.....	20
B. LE SECTEUR IV DE MARNE-LA-VALLÉE : PREMIÈRE ECOPOLIS DE LA RÉGION CAPITALE ?.....	21
C. UN PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT AMBITIEUX ET RÉALISTE POUR LES 10 PROCHAINES ANNÉES.....	22
D. LA RÉALISATION DE GRANDS ÉQUIPEMENTS PUBLICS OU PRIVÉS.....	24
1. <i>L'université</i>	24
2. <i>Les transports</i>	25
E. UNE CONDITION ESSENTIELLE : L'ÉQUILIBRE DES FINANCES LOCALES.....	26
1. <i>Des collectivités territoriales globalement riches, mais qui mènent une politique d'investissement soutenue</i>	26
2. <i>Le programme de développement recommandé par la mission suppose un accompagnement financier du syndicat d'agglomération nouvelle par les pouvoirs publics</i>	28
3. <i>L'Etat doit accompagner les communes du SAN dans les efforts qu'il leur demanderait par une adaptation des règles de péréquation de leurs ressources</i>	30
V. DES QUESTIONS À APPROFONDIR.....	31

PREAMBULE

Par lettre en date du 17 mars 2008 (*cf.* Annexe I), le ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, et la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, ont demandé la réalisation d'une mission chargée de « présenter un état des lieux de l'avancement du projet Eurodisneyland en France à fin 2007 et des scénarios pour l'évolution de la relation contractuelle avec l'État, les collectivités et la société Euro Disney ».

La mission a été confiée à Gilbert Santel, ingénieur général des ponts et chaussées, et François Wellhoff, chargé de mission, pour le Conseil général de l'environnement et du développement durable, et à Michel Laffitte, inspecteur des finances, pour l'Inspection générale des finances. Les travaux ont été conduits en liaison avec Bertrand Schneiter, Délégué interministériel pour le projet Euro Disneyland et ont bénéficié du concours de Pierre-Yves Guice, chef du bureau des grandes opérations d'urbanisme à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

Les membres de la mission ont eu, durant les mois d'avril à juillet, des entretiens avec les principaux responsables politiques, administratifs et professionnels parties prenantes de la convention et du développement du secteur (*cf.* Annexe II) et tenu plusieurs séances de travail avec les équipes de l'Etablissement public d'aménagement EPAFRANCE¹, du syndicat d'agglomération nouvelle (SAN du Val d'Europe) et d'Euro Disney dont il convient de souligner l'active collaboration aux travaux. Ils tiennent à remercier l'ensemble de leurs interlocuteurs, en particulier les élus du SAN pour leur disponibilité et leurs contributions.

¹ Etablissement public d'aménagement du secteur IV de Marne-la-Vallée créé par décret le 24 mars 1987.

INTRODUCTION

Le secteur IV de la Ville nouvelle de Marne-la-Vallée est une opération d'intérêt national (OIN) couvrant 3200 ha.

Le SAN du Val d'Europe regroupe les cinq communes de Bailly-Romainvilliers, Chessy, Coupvray, Magny-le-Hongre et Serris.

L'aménagement du secteur IV de la Ville nouvelle de Marne-la-Vallée a fait l'objet d'un décret du 24 mars 1987 approuvant le projet d'intérêt général du secteur² et la convention pour la création et l'exploitation d'Eurodisneyland en France.

Cette convention qui établit les engagements des différentes parties impliquées - The Walt Disney Company (TWDC) d'une part, l'État, la Région Ile-de-France, le Département de la Seine-et-Marne, la RATP et l'Etablissement public EPAFRANCE d'autre part -, s'applique sur un périmètre de 1 945 ha constitué d'une part importante des terrains urbanisables du secteur IV³, ainsi que de plusieurs terrains contigus à l'agglomération nouvelle⁴.

Prévue pour une durée globale de trente ans, sa mise en œuvre a fait l'objet de différentes phases opérationnelles, la phase III (2004-2010) étant actuellement en cours.

Le présent rapport examine successivement :

- le niveau de développement de l'opération « Secteur IV de Marne-la-Vallée » ;
- le bilan de la mise en œuvre de la convention au regard des engagements des parties ;
- les perspectives de développement du secteur.

² Cf. Annexe III : Projet d'intérêt général.

³ Cf. Annexe IV : Périmètre du secteur IV et limites de la convention.

⁴ 37 ha à Montry, 71 ha à Coutevroult et 70 ha à Villeneuve-le-Comte.

I. UNE OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL RÉUSSIE

A. Un pôle touristique d'envergure européenne

Les études périodiques d'analyse des retombées économiques et sociales d'Euro Disney et l'étude générale couvrant la période 1992-2006 réalisées par le bureau d'études STI-SETEC pour le compte d'EPAFRANCE et de la Délégation interministérielle au projet Disneyland en France⁵, présentent un bilan détaillé de l'attrait du site **Disneyland Paris, premier site touristique d'Europe**.

Rappelons-en ici les éléments essentiels :

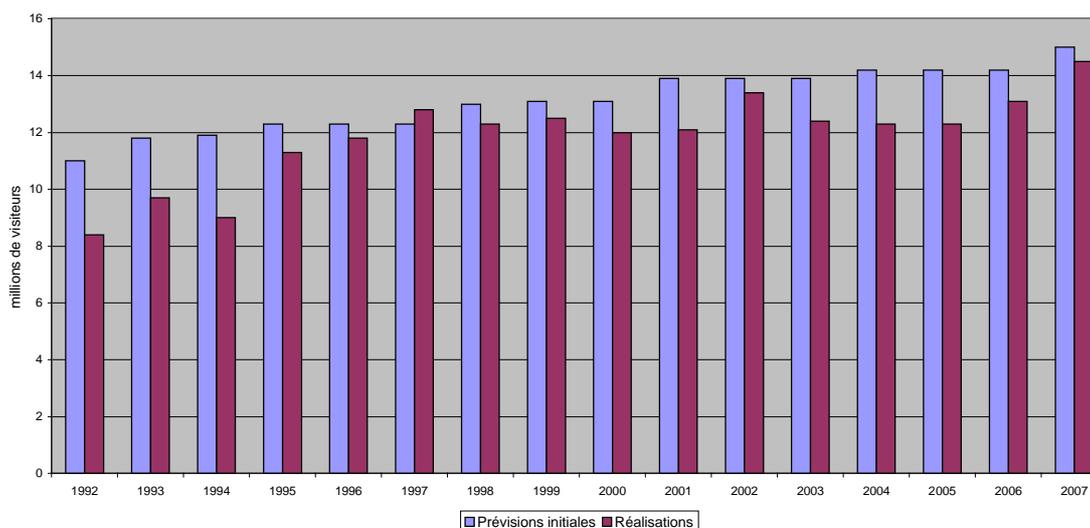
- plus de 175 millions de visites depuis l'ouverture le 12 avril 1992 jusqu'au 31 décembre 2006, effectuées par 60 % d'étrangers, 21 % de Français de province et 19 % de Français de proximité (Ile-de-France et départements proches) ;
- parmi les sites touristiques payants, Disneyland Paris occupe, de très loin, la première place. Avec 12,3 millions de visiteurs en 2006⁶, c'est autant que le Louvre et la Tour Eiffel réunis ; c'est trois fois le parc Astérix, le Futuroscope et le Puy-du-Fou réunis ; c'est trois fois Tivoli à Copenhague, l'un des tout premiers parcs européens ;
- en 2005, les 3,3 millions de visiteurs étrangers à Disneyland Paris ont représenté 4,5 % du total des 75,9 millions de touristes étrangers en France et 6,5 % des touristes venus en France pour des motifs personnels (par différence avec des motifs professionnels) ;
- avec ses deux centres de convention dans les hôtels New York et Newport Bay Club, avec l'ouverture du deuxième parc en 2002 et avec l'installation sur le site ou à sa proximité immédiate des établissements d'hébergement partenaires et d'un centre commercial spécialement adapté à la clientèle internationale, « Disneyland Resort Paris » est devenu un véritable pôle touristique alliant tourisme de loisirs et tourisme d'affaires ;
- en 2005, 68 % des visites à Disneyland Paris ont été le fait de visiteurs ayant Disney comme seule destination. Ce pourcentage s'élève à 55 % pour les visiteurs étrangers, mettant en évidence l'envergure européenne du site.

On notera, en outre, la **croissance récente de la fréquentation** telle qu'elle ressort de l'annonce des résultats du semestre clos le 31 mars 2008 et qui met en évidence une augmentation de 14,8 % du nombre de visiteurs à 7,0 millions (contre 6,1 millions sur la même période de 2007), venant confirmer la progression de 13,2 % enregistrée en 2007 avec 14,5 millions de visiteurs.

⁵ Étude STI-SETEC « Analyse des retombées économiques et sociales de Disneyland Paris 1992-2006 », janvier 2007.

⁶ Cette fréquentation ne permettant toutefois pas d'assurer la rentabilité d'Euro Disney SCA (cf. *infra*).

Graphique 1 – Fréquentation des parcs Disneyland Resort Paris (prévisions initiales et réalisations)



Source : Rapport SETEC

B. Un fort impact économique

L'étude générale 1992-2006 de la SETEC, déjà mentionnée, et les données complémentaires mettent en évidence les principaux chiffres suivants :

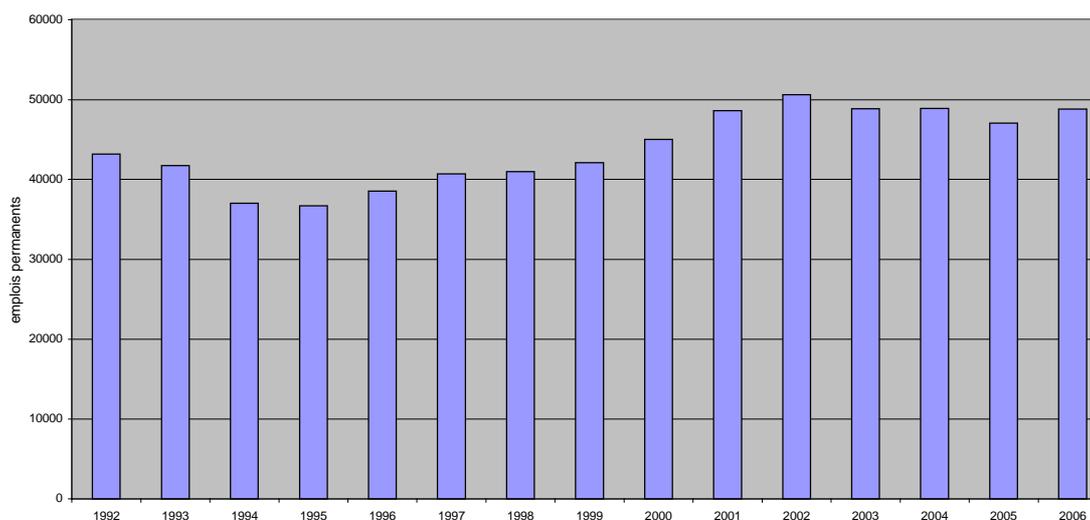
- un investissement total des investisseurs privés de 6,7 Md€ (valeur 2003). Ce chiffre est à rapprocher du montant des investissements réalisés par l'État, les collectivités territoriales et les entreprises publiques⁷, soit 0,64 Md€ (2003), soit un effet de levier supérieur à 10 ;
- un montant global de dépenses touristiques de 39,0 Md€ (valeur 2006) en 15 ans (dont 13,4 dans les parcs et les hôtels d'Euro Disney et 25,6 en dehors) ;
- un impact sur le PIB de 2,2 Md€ de valeur ajoutée en moyenne par an ;
- un solde cumulé de la balance des paiements, hors opérations en capital, supérieur à 20 Md€ sur 15 ans ;
- 3,58 Md€ d'impôts et taxes générés dont 3,0 Md€ de TVA⁸ et 0,49 Md€ au bénéfice des collectivités territoriales.

En matière d'emploi, ce sont 40 000 à 50 000 emplois permanents qui sont générés par l'activité de Disneyland Paris dont environ 13 000 emplois directs au sein de l'entreprise Euro Disney SCA (ED SCA). Ainsi, l'année 2005, pour laquelle on dispose d'une étude précise, on relevait 13 076 emplois directs d'ED SCA, 11 374 emplois induits et 24 281 emplois indirects (générés par des dépenses hors Euro Disney), soit un total de 48 732 emplois.

⁷ SNCF, RATP, EDF, GDF, France Telecom.

⁸ En comparaison, le taux de TVA réduit accordé en 1987 par l'État sur les droits d'entrée des parcs d'attraction représente un manque à gagner qui peut être estimé à 1,0 Md€ au cas particulier d'Euro Disney.

Graphique 2 – Evolution des emplois permanents générés par l'activité d'Euro Disney



Source : Rapport SETEC

Ces chiffres sont conformes aux prévisions attendues avant le lancement du projet pour les emplois propres aux parcs d'attraction et les emplois directs et indirects liés à la station touristique. Cependant, le retard pris dans la réalisation d'hôtels, de bureaux et de zones d'activité (*cf. infra*) engendre un déficit d'emploi dans le périmètre de la convention par rapport aux prévisions initiales : sur les 65 000 emplois prévus en 2016 par la convention dans ce périmètre, il n'y en a à ce jour que 20 000.

Enfin, on relèvera l'importance de Disneyland Paris dans l'économie régionale - 8,8 % des nuitées, 12,5 % des nuitées de clientèle étrangère, plus de 1 % des emplois salariés privés de la région, - et seine-et-marnaise - 68,9 % des nuitées, entre 6 et 7 % des emplois privés du département.

C. Des résultats financiers décevants et une implication lourde de la Caisse des dépôts

Le projet Euro Disney était fondé à l'origine sur une stratégie d'endettement qui devait permettre de financer à un moindre coût des investissements très importants. En dépit des évolutions économiques intervenues entre la mise au point du projet et la date de signature de la convention, et plus encore dans la décennie quatre-vingt dix, ce modèle a été constamment poursuivi, notamment lors des décisions de lancement du second parc.

Introduite en bourse en 1989 avec un capital initial de 260 M€, la société pivot devenue Euro Disney SCA a connu très rapidement des pertes importantes, dont le montant cumulé (1,1 Md€ à fin 1993) a conduit à la restructuration financière de 1994. A cette occasion, le projet de second parc a été reporté *sine die*⁹, les prêteurs – et notamment la Caisse des dépôts – ont consenti des efforts importants de reports d'échéances de prêts et d'abandons d'intérêts, et une augmentation de capital de 884 M€ a été réalisée (souscrite à hauteur de 49 % par TWDC).

⁹ La convention de 1987 en prévoyait la réalisation d'ici à 2011.

Alors que la situation financière d'ED SCA demeurait fragile, la décision prise en 1999 de réaliser un second parc centré sur les activités audiovisuelles et cinématographiques, à l'initiative de TWDC et avec le soutien des pouvoirs publics, était basée sur des prévisions d'activité très optimistes et reposait pour l'essentiel sur des financements apportés par la Caisse des dépôts et des efforts faits par cette institution sur ses prêts antérieurs. Une nouvelle augmentation de capital de 235 M€ (souscrite à hauteur de 39,8 % par TWDC¹⁰) est intervenue à cette occasion. Ce projet, d'un coût important, trop petit, mal ciblé et comportant un droit d'entrée excessif a de plus été lancé à contretemps compte tenu de la crise touristique du début de la décennie.

Dans ces conditions, une nouvelle restructuration financière s'est révélée nécessaire en 2005, qui a comporté, outre une nouvelle augmentation de capital de 250 M€¹¹ destinée à financer de nouvelles attractions, de nouveaux reports d'échéances des prêts et des efforts faits tant par la CDC que par TWDC en matière de différé de paiement d'intérêts et de redevances, ainsi que la mise en place par Disney d'une ligne de crédit de 150 M€, non utilisée à ce jour.

L'amélioration des résultats d'ED SCA depuis trois ans, à mettre au crédit d'une politique marketing mieux ciblée, et, sur la période récente, aux nouvelles attractions, ne doit pas faire oublier que la société a connu depuis l'origine plus de 1,5 Md€ de pertes, que son endettement est très élevé (2,0 Md€) au regard de ses capitaux propres (215 M€) et que les perspectives d'un retour à l'équilibre demeurent incertaines. On notera à cet égard que dans le cadre de la restructuration financière de 2005, un seuil de fréquentation de l'ordre de 16 millions de visiteurs avait été considéré, dans le scénario médian d'exploitation, comme devant permettre avec un bon degré de probabilité le remboursement de la dette des créanciers *seniors*.

Ces incertitudes font donc peser un risque rémanent sur les encours des prêts accordés par la Caisse des dépôts sur ressources CODEVI avec la garantie de l'État, qui s'élevaient à 1 002 M€ au 30 septembre 2007¹². Sur cette somme, 242,5 M€ correspondent à des prêts « *seniors* » bénéficiant d'hypothèques sur les infrastructures du premier parc, et 277,7 M€ à des prêts subordonnés ne faisant l'objet d'aucune garantie ; leur remboursement s'étalera entre 2008 et 2024. Par ailleurs, 481,9 M€ de prêts subordonnés accordés pour le financement du second parc sont amortissables entre 2015 et 2028. A horizon de 2017, la CDC devrait ainsi demeurer le seul prêteur d'ED SCA aux côtés de TWDC¹³.

Du point de vue de l'État, le très fort effet de levier de la structure financière actuelle d'ED SCA et les contraintes importantes – mais justifiées de leur point de vue – posées par les banques prêteuses à son programme d'investissement limitent l'ampleur des engagements que pourrait être amené à prendre Euro Disney sur les divers projets que cette société promeut (*cf. infra* partie III.A.). Tant que cette structure financière n'aura pas évolué, elle n'aura qu'une capacité financière marginale à intervenir sur des opérations hors de son « cœur de métier » (parcs et hôtels en propre), à prendre des risques ou donner des garanties que des tiers pourraient lui demander.

Par ailleurs, compte tenu des pertes qu'ont du supporter jusqu'à aujourd'hui ses actionnaires hors TWDC, promoteur du projet et qui bénéficie de retombées économiques par ailleurs, on peut concevoir que ces derniers puissent un jour légitimement attendre le versement de dividendes une fois la société devenue bénéficiaire, ce qui limitera les marges de manœuvre d'ED SCA.

En fait, tout l'enjeu pour Euro Disney est de passer de l'approche de type « financement de projet » qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui à un réel fonctionnement d'entreprise ayant une situation financière banalisée. Les potentialités de la poursuite du partenariat entre les pouvoirs publics et Disney en dépendent largement.

¹⁰ 10 % de cette augmentation de capital a par ailleurs été souscrite par le Prince Alwaleed d'Arabie Saoudite.

¹¹ Souscrite à hauteur de 39,8 % par TWDC, 10 % par le Prince Alwaleed, 50,2 % ayant été levés sur le marché.

¹² 50,0 % de la dette d'ED SCA a été accordée par la CDC, 39,6 % par d'autres établissements financiers et 10,4 % par TWDC.

¹³ Si l'on fait exception des soldes possibles d'avances d'associés aux sociétés de financement de la phase I à cette date, dont le profil d'amortissement dépend du bénéfice fiscal dégagé par ces sociétés.

D. Un pôle urbain en constitution

Alors que le parc de loisirs est en train d'atteindre une masse critique, le pôle urbain du secteur IV est encore en émergence.

Il s'agit d'un projet urbain ambitieux et à ce jour largement inachevé.

Ce projet d'agglomération nouvelle du Val d'Europe dispose déjà d'atouts remarquables :

- une dynamique urbaine, avec la réalisation moyenne de 700 logements par an (de 2001 à 2006) dans et hors emprise Disney ;
- les potentialités du nouveau cœur d'agglomération « Val d'Europe » très bien desservi, notamment par les transports en commun ;
- l'existence d'éléments structurants tels que le centre commercial de 124 000 m² ou l'hôpital en cours de construction ;
- un taux d'emploi exceptionnellement élevé (voisin de deux emplois par actif, bien supérieur à celui des secteurs II et III, déjà élevé à 0,90) tiré par Disney, mais aussi l'installation d'activités tertiaires et de PME (même si le rythme de cette diversification reste très inférieur aux prévisions, *cf. infra* partie II.B.4.) ;
- la qualité générale des réalisations et surtout de leur gestion dont témoignent le haut niveau de satisfaction des habitants... et l'augmentation des prix de l'immobilier.

Ce pôle montre néanmoins deux faiblesses :

- le parcours résidentiel des nouveaux habitants est difficile à assurer malgré la diversité de l'habitat - collectif et individuel, locatif et accession ; la part de logement social (19,2 % sur le secteur IV dont 17,5 % sur le secteur Disney et 22 % hors Disney pour les logements engagés à fin 2007¹⁴) reste limitée au minimum légal et les logements intermédiaires sont rares face à la demande notamment des enfants des premiers arrivants ;
- la croissance urbaine, organisée en conurbation autour des centres-bourgs et du nouveau centre urbain du Val d'Europe, est encore très morcelée ; la trame urbaine est décousue, la ville est coupée par de considérables réserves foncières qui entravent à ce stade le fonctionnement urbain.

L'ensemble des données à caractère économique, social, financier ou urbanistique conduisent la mission à souligner **une double nécessité** :

- **conforter l'attractivité du site touristique, créer les conditions favorables à son développement, réserver l'avenir dans un marché mondial du tourisme en constante évolution, dans des conditions économiques et financières acceptables tant pour ED SCA que pour les pouvoirs publics ;**
- **créer les conditions d'une structuration urbaine du secteur IV de Marne-la-Vallée, cohérente avec les orientations retenues pour le développement de la Région Ile-de-France, les principes du développement durable et les moyens financiers des collectivités publiques.**

¹⁴ Cf. Annexe V : Répartition des logements par nature (source EPAFRANCE).

II. UNE CONVENTION AMBITIEUSE ET ORIGINALE AU BILAN SATISFAISANT

A. Une convention ambitieuse et originale

1. Cadre général

La convention relative au projet Eurodisneyland en France a été signée le 24 mars 1987 entre TWDC, l'État, la Région Ile-de-France, le Département de Seine-et-Marne et la RATP. Elle a été traduite par un projet d'intérêt général (PIG) précisant la transposition territoriale des orientations d'aménagement fixées dans la convention. La décision du Premier Ministre d'approuver cette convention par un décret (n° 87-193 du 24 mars 1987) a permis de lui donner la publicité utile et d'affirmer l'attachement prioritaire qu'y portait l'État.

La convention se distingue en effet de l'ordinaire de la commande publique par son caractère précurseur de partenariat public-privé d'une envergure géographique et financière exceptionnelle, comportant de la part des parties publiques des engagements d'une ampleur sans précédent pour un projet à dominante touristique, notamment en termes d'infrastructures.

Cette convention est soumise à un régime juridique *ad hoc* exorbitant du droit commun à plusieurs égards : obligation de bonne foi et de meilleurs efforts dans les relations entre les contractants publics et privés (article 26, d'interprétation souvent délicate), zones de protection commerciale ou visuelle, règlement des différends contractuels par un arbitre relevant de la Chambre de commerce internationale (article 32), pouvant rendre l'État pécuniairement responsable de fautes d'autres parties publiques avec un risque financier supérieur à celui du contentieux administratif habituel.

L'État a parallèlement créé un contexte institutionnel propice à la réalisation du projet en constituant, concomitamment à la signature de la convention, l'Etablissement public d'aménagement EPAFRANCE, interlocuteur opérationnel direct de la société Euro Disney. Bien que l'EPA ait pour objet principal l'aménagement du périmètre du secteur IV de la ville nouvelle, entièrement considéré comme opération d'intérêt national au sens du code de l'urbanisme, il dispose d'une compétence annexe lui permettant d'intervenir sur des terrains adjacents. La désignation à partir de 1987 d'un Délégué interministériel au projet Euro Disneyland a joué un rôle essentiel dans la coordination des services de l'État et la fluidification des relations avec la société.

Dans le périmètre couvert par la convention, la société Euro Disney est positionnée chronologiquement après l'acquisition et l'aménagement des terrains vierges par l'EPA et avant la réalisation des programmes de construction par des promoteurs. La société dispose ainsi d'un statut de « développeur » prioritaire ; après une période initiale où elle permettait à des promoteurs de se substituer à elle, elle se porte à présent systématiquement acquéreuse des terrains auprès de l'EPA avant de les revendre à des prospects identifiés au préalable. Un droit d'option prévoyant la cession à un prix fixe de 1,69 €/m² majoré du coût des infrastructures secondaires et d'une quote-part de 25 % des frais de structure de l'EPA, est en effet consenti à Disney par l'article 16 de la convention, celui-ci assumant par ailleurs le coût financier du portage foncier.

2. Déclinaison en phases et programmes

La convention est mise en œuvre dans le cadre de phases d'aménagement successives, donnant elles-mêmes lieu à la signature de contrats de programmes détaillés entre la société Euro Disney et EPAFRANCE. En vertu des articles 15.1 et 15.3, un accord mutuel entre Disney et l'EPA est requis à chacune de ces étapes. L'État dispose d'un droit de regard par l'intermédiaire de sa tutelle sur l'EPA et de sa représentation au conseil d'administration ; en outre, le Délégué interministériel est chargé de relayer les orientations générales que l'État entend faire prévaloir et de veiller à leur mise en œuvre.

Les programmes détaillés de phases sont définis en concertation entre la société et l'EPA, à partir d'un plan de localisation des îlots dont l'aménagement est envisagé, d'une estimation des coûts de desserte et de la densité d'occupation du sol, ainsi que d'un échéancier prévisionnel. Tous ces éléments doivent être compatibles avec le plan d'ensemble et le programme général de la convention comme avec les documents d'urbanisme. Jusqu'ici, les phases transposant dans le temps et dans l'espace les objectifs de la convention ont été les suivantes :

- phase I (1989-1997) : réalisation du 1^{er} parc Disney et du complexe commercial Disney Village, implantation d'équipements hôteliers, construction des infrastructures principales de desserte (routes, RER, gare TGV) ;
- phase II (1997-2002) : réalisation du 2^{ème} parc à thème (ouvert en 2002), lancement du nouveau centre urbain du Val d'Europe (centre commercial ouvert en 2001, 2 000 logements, bureaux), poursuite des développements hôteliers ;
- phase III (2003-2010) : création d'un centre d'expositions et de congrès, poursuite du centre urbain (logements, commerces, bureaux), accélération du développement du parc d'activités du Prieuré, infrastructures et équipements publics complémentaires (routes, extension de la gare TGV, université, lycée international), étude d'un projet touristique au sud de l'autoroute A4, qui est devenu « Villages Nature ».

Il convient de souligner le caractère peu contraignant de l'échéance des phases. L'article 15.6.3.a de la convention permet en effet à Disney de ne pas perdre la maîtrise des terrains non commercialisés à la date limite, à condition de démontrer que ce retard résulte d'un changement des conditions du marché. En pratique, l'EPA n'a jamais fait appel à une expertise extérieure sur ce point et fait droit en conséquence aux demandes d'Euro Disney.

La future phase IV pourrait constituer le premier cas de proposition de programme détaillé incompatible avec la convention et nécessitant par conséquent une modification de cette dernière par avenant.

3. Modifications de la convention

La convention a fait l'objet de 7 avenants successifs, validés à chaque fois par les signataires originels et dont les plus importants ont été, par parallélisme des formes, entérinés par décrets modificatifs :

- décret n° 88-806 du 12 juillet 1988 approuvant l'avenant du même jour autorisant Disney à effectuer certains travaux préparatoires dans l'assiette foncière du Parc ;
- décret n° 2001-1152 du 4 décembre 2001 approuvant à la fois l'avenant relatif à la réalisation du 2^{ème} parc, signé le 29 septembre 1999, et l'avenant relatif au financement par la Caisse des dépôts signé le 12 juin 2001.

Le décret de 1987 a par ailleurs été modifié par les décrets n° 98-785 du 1^{er} septembre 1998, n° 99-1118 du 21 décembre 1999 et n° 2000-1274 du 26 décembre 2000, portant chacun modification substantielle du projet d'intérêt général sans pour autant qu'il n'y ait signature d'un avenant. Les avenants du 5 juillet 1991, du 30 décembre 1994, du 3 septembre 1999 et du 22 décembre 2004 n'ont pas été repris par décret.

Les remises en question les plus significatives de l'équilibre contractuel initial ont été apportées, au bénéfice de Disney, par l'avenant de 1999 :

- les objectifs de consommation d'espace fixés à la société à l'échéance de 2007 ont été réduits de plus de 20% (975 ha au lieu de 1 250 ha), lui évitant de perdre deux tiers des droits concernés à cette échéance. L'atteinte de l'objectif s'apprécie au regard des surfaces inscrites dans des programmes détaillés depuis l'origine. La concession consentie par l'État revient à considérer que l'insuffisance des réalisations résulte pour partie de difficultés de commercialisation et pour partie d'un effort louable de densification des programmes de logements ;
- la limite de la convention fixée à 2017 a été atténuée par l'introduction d'une nouvelle clause (article 15.3.4.f) prévoyant la possibilité d'appliquer les dispositions de la convention au-delà de son échéance, pour une durée nécessaire à la mise en oeuvre d'un programme détaillé signé avant la date d'expiration.

Les engagements des contractants publics ont enfin été complétés par diverses lettres unilatérales. Des protocoles additionnels ont été également été signés, parmi lesquels on signale :

- la garantie apportée paritairement par Disney et l'État au Département de Seine-et-Marne d'un équilibre entre ses dépenses d'investissement sur le secteur et les recettes fiscales perçues. Alors que la régularisation des premières années de déficit avait été reportée, les dirigeants actuels du Conseil général ont souhaité à leur prise de fonction en 2004 que la dette soit reconnue, pour un montant d'environ 42 M€ ;
- la convention du 1^{er} mars 2000 portant application des propositions relatives au 2^{ème} parc, dans laquelle le SAN et Disney ont défini *ex ante* la répartition des recettes de taxe professionnelle afférentes¹⁵. C'est dans cette même convention qu'a été stipulé pour autrui (le syndicat mixte compétent en la matière) que les tarifs d'assainissement d'eau seraient revus à la baisse, à l'origine d'un contentieux par la suite (*cf. infra*).

¹⁵ Chaque année à partir de 2005, si la TP du 2^{ème} parc est inférieure d'au moins 10% à 2,1 M€, Euro Disney verse la différence au SAN ; si l'écart négatif est inférieur à 10%, la différence est capitalisée en prévision d'un versement global en 2009 ; si en 2009 le produit total pour le SAN est supérieur à 10,7 M€, le SAN s'engage à « examiner la possibilité » d'affecter l'excédent à des infrastructures secondaires.

B. Une mise en œuvre globalement positive

1. Les principes fondateurs de la convention ont été opérationnels

Les dispositions générales de la convention n'ont pas soulevé de problème majeur d'application. La perspective de renvoi des éventuels différends insolubles à un arbitrage international et l'obligation de bonne foi et de meilleurs efforts dans les relations entre contractants ont jusqu'ici permis d'éviter les contentieux majeurs, au prix toutefois d'une transaction coûteuse pour l'État au sujet de l'assainissement de l'eau. Aujourd'hui deux conflits potentiels ont été identifiés : les dépassements éventuels des provisions constituées par l'EPA pour les fouilles archéologiques, dans un contexte dégradé par les retards induits par l'intervention de l'INRAP¹⁶, et l'insécurité juridique qui accompagne les prestations de sécurité de Disney sur la dalle dite « esplanade des gares », à proximité des parcs de loisirs, dont le caractère public ou privé n'a jamais été formellement établi. Ces sujets de divergence ne semblent pas de nature à entraver les négociations de fond relatives à l'aménagement futur du secteur.

L'opération a été conçue comme étant indissociable de la politique d'aménagement du territoire. A ce titre, les orientations retenues par l'État et les décisions d'investissement public ont visé à faciliter les synergies entre le projet de développement propre à l'agglomération nouvelle et la stratégie d'entreprise d'ED SCA. L'effet de levier entre les contributions publiques et privées, ainsi que les retombées constatées en termes d'activités touristiques et d'emploi, attestent de cette convergence.

Le partage des responsabilités entre Disney et les acteurs publics s'est avéré jusqu'à présent rationnel et pérenne, l'État confiant à la société l'exploitation et la gestion du pôle touristique tout en gardant un contrôle de l'opération à travers l'EPA, chargé du portage foncier et de la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement. L'interdépendance résultant de ce partenariat public-privé rend aujourd'hui inenvisageable une fin prématurée du projet, mais ne saurait dispenser l'État d'une évaluation précise des risques contractuels et financiers ainsi que d'une actualisation des objectifs de développement du territoire.

2. Les collectivités et opérateurs publics ont respecté leurs engagements

Les travaux d'infrastructures et d'équipements ont été réalisés sans retard pendant les deux premières phases de la convention, qu'ils échoient à l'EPA (réseaux, aménagements pré-opérationnels), à l'État, aux collectivités territoriales (accès autoroutiers, voirie primaire) ou à d'autres acteurs publics (ligne TGV, ligne A du RER). Leur dimensionnement apparaît adéquat au regard du développement d'un territoire qui n'a pas vocation à constituer seulement le lieu d'accueil d'un projet privé. L'État a mis à disposition d'Euro Disney les terrains aménagés en fonction des demandes de la société, conformément aux dispositions de la convention, s'agissant notamment des aspects financiers.

Les retards constatés concernent la phase III. Pour les examiner il faut distinguer d'une part les engagements figurant directement dans la convention et ceux relatifs à la réalisation d'une infrastructure nécessaire à la desserte des programmes privés, d'autre part les équipements de superstructure dont la seule mention dans la convention porte sur leur terrain d'assiette et dont le retard se réfère au calendrier figurant dans un programme détaillé.

Pour ces derniers, les délais pris dans la réalisation de certains équipements de superstructure (cf. lycée de Serris, conservatoire de musique, université du Val d'Europe) sont évidemment regrettables pour le fonctionnement de l'agglomération nouvelle mais ne paraissent pas avoir pénalisé directement les intérêts d'Euro Disney.

¹⁶ Institut National de Recherches Archéologiques Préventives.

Concernant les infrastructures à réaliser au titre de la convention, les décalages concernent des infrastructures primaires de la phase III :

- le parking de stationnement régional, réalisé sur Montévrain (suite à un avenant à la convention), sous maîtrise d'ouvrage de la commune, a pris deux ans de retard, partiellement compensé par la réalisation de deux parkings provisoires ;
- l'ouvrage d'art 21, qui franchit le RER au droit d'un programme de bureaux (campus) a été reporté de quatre ans, puis a pris un an de retard en raison des difficultés à respecter le budget alloué par l'État ;
- le complément de l'échangeur de Bailly-Romainvilliers est retardé du fait du contentieux relatif au barreau Est, dont le département est maître d'ouvrage ; ce retard n'affecte pas Euro Disney car les programmes situés au nord de la RD 406 (sur laquelle passe un très lourd trafic de shunt du péage de Coutevroult) et qui étaient conditionnés par la réalisation du barreau Est et du complément de l'échangeur de Bailly-Romainvilliers, ont finalement été débloqués par le Préfet malgré l'avis négatif du maire de la commune.

Ces retards constatés semblent en partie s'expliquer par la pluralité des acteurs concernés : si les programmes de phases relèvent d'une contractualisation bilatérale entre l'EPA et Euro Disney, ils supposent en revanche par avance que les autres partenaires seront en mesure d'apporter leurs contributions en temps utile.

3. Euro Disney a respecté ses engagements en matière d'équipements touristiques et commerciaux ainsi que de logements

Les engagements figurant directement dans la convention ont été tenus. En ce qui concerne les programmes détaillés, le premier parc de loisirs a été réalisé conformément aux prévisions. La réalisation d'une première moitié du deuxième parc a été accélérée comme déjà mentionné au I.C. *supra*.

Pour les autres programmes de construction prévus par la convention, le tableau ci-dessous résume l'état des réalisations à fin 2007. Ce tableau a été établi par l'EPA et validé par Euro Disney¹⁷.

Tableau 3 – Réalisation du programme prévu par la convention de 1987

	unité	Programmes initiaux prévus par la convention de 1987	Programmes inscrits dans les 3 phases et avenants (juillet 2008)	Programmes réalisés (levées d'options)
Parcs d'attractions	u.	2	1,5	1,5
Parc aquatique	u.	1	-	-
Spectacles, Restauration, Commerces	m ² shon	60 000	52 840	35 000
Hôtels	Ch.	18 200	8 492	7 379
Résidences en multipropriété	u.	2 400	1 111	826
Camping / Caravaning / Bungalow	Empl.	2 100	600	600
Total Hôtels	u.	22 700	10 203	8 805
Golf		2	1	1
Centre de Congrès	m ² shon	40 000	40 000	-
Centre d'information	u.	1	1	1
Habitat (logements familiaux)	Logt.	5 400	5 325	5 325
Habitat (hébergement social ou spécifique)	logts. (1 logt)	non prévu	509	413

¹⁷ Un tableau plus détaillé figure en Annexe VI.

	unité	Programmes initiaux prévus par la convention de 1987	Programmes inscrits dans les 3 phases et avenants (juillet 2008)	Programmes réalisés (levées d'options)
Total logements	= 3 unités) Logt.	5 400	5 834	5 738
Centre commercial régional	m ² shon	90 000	124 000	122 800
Commerces	m ² shon	5 000	7 382	6 582
Commerces	m ² shon	95 000	131 382	129 382
Bureaux	m ² shon	700 000	280 000	75 000
Activités	m ² shon	750 000	653 000	88 000

Source : EPAFRANCE, Euro Disney SCA

Pour les programmes de logements et de commerces, les plus rentables pour la société de loisirs¹⁸, les objectifs initiaux ont été déjà dépassés et les réalisations témoignent d'une indéniable réussite.

En matière d'implantations commerciales, le plafond prévu initialement par la convention est largement dépassé. Par le biais d'un avenant, 131 382 m² ont pu être inscrits dans des programmes détaillés et ont été quasiment réalisés grâce notamment au centre commercial du Val d'Europe (porté de 90 000 m² à 124 000 m²). Il s'agit d'un incontestable succès. L'aire de chalandise du centre commercial et des boutiques d'articles de luxe déclassés (« le Village ») confèrent au centre de l'agglomération du Val d'Europe un rayonnement remarquable à l'échelle de la région parisienne.

De même, en matière d'habitat, pour les 5 400 logements prévus initialement dans la convention, portés à 6 000 par avenant, 5 834 ont déjà été inscrits dans un programme détaillé et 5 738 ont déjà fait l'objet d'une levée d'option effective. Autrement dit, l'ensemble du programme d'habitat est sur le point d'être atteint alors que la convention ne s'achève que dans dix ans. Cette limitation va d'ores et déjà générer deux années sans mise sur le marché et bloque la poursuite d'une offre de logements dans le périmètre Disney.

Le schéma de développement initial du Val d'Europe était délibérément peu dense : ainsi le programme physique prévu aura été réalisé sans que la totalité des emprises n'ait été utilisée. L'affectation de ces terrains est un enjeu majeur du développement futur du secteur IV (*cf. infra* partie III.B.).

4. Mais des faiblesses significatives en matière de bureaux, d'activités et, à un degré moindre, d'hôtels.

Ainsi, à la fin 2007, soit vingt ans après la signature de la convention, 75 000 m² de bureaux seulement ont fait l'objet d'une levée d'option sur un total prévu de 700 000 m² **à échéance de 2017** ; il en est de même pour les zones d'activités (88 000 m² sur 750 000) et, dans une moindre mesure, pour les programmes d'hôtels (7 379 chambres sur 18 200).

En ce qui concerne les **hôtels**, la saturation des hébergements réalisés en termes de taux de fréquentation plaide à l'évidence pour une relance de l'offre. La demande reste forte même pour des chambres à 500 € la nuit.

Mais réaliser 60 % du programme de la convention dans son dernier tiers paraît peu probable. En fonction des projets connus, il est possible d'estimer que, malgré le lancement précoce du deuxième parc de loisirs, seules 12 à 13 000 chambres seront engagées d'ici à 2017, soit 70 % de la prévision initiale.

¹⁸ Rappelons qu'Euro Disney achète à l'EPA le foncier à un prix déterminé en 1987 et dégage donc les marges généralement affectées à un aménageur.

Pour les programmes d'activités (bureaux et parcs d'activités), à peine plus du dixième des objectifs ont été atteints aux deux tiers du délai de la convention.

Il importe alors de faire la part entre les trois causes possibles de la faiblesse constatée des réalisations. Soit la création du marché a été lente mais la demande a maintenant atteint un rythme de croisière suffisant pour estimer que l'objectif initial pourra être tenu au cours du dernier tiers de la convention ; soit les objectifs fixés il y a vingt ans, à l'aide d'outils imprécis et d'estimations prévisionnelles, étaient trop ambitieux ; soit, enfin, les efforts déployés pour atteindre les objectifs se sont révélés insuffisamment efficaces.

Pour les **bureaux**, trois arguments ont été avancés pour expliquer les faibles résultats obtenus : le démarrage récent de la commercialisation, commencée à partir de 2000 ; l'offre à proximité de locaux moins chers en seconde main ; la relative inadaptation de certains produits mis sur le marché, le gabarit « néo haussmannien » des constructions offrant peu de souplesse aux promoteurs pour l'adaptation des plateaux à la demande.

En tout état de cause, le marché de bureaux en limite de la troisième couronne francilienne reste difficile à développer et l'objectif initial ne sera pas tenu à l'horizon 2017. Celui de 280 000 m² SHON déjà inscrit dans des programmes détaillés exigerait une future commercialisation annuelle d'environ 20 000 m² SHON. Cet objectif, encore ambitieux, peut se justifier en raison de la proximité d'une excellente desserte ferrée. Dans cette perspective volontariste, l'objectif initial ne serait donc tenu qu'à 40 % en fin de convention.

Le retard le plus problématique est celui portant sur les **locaux d'activités**. La demande est réelle pour des locaux d'activités mixtes associant bureaux et locaux de production. Elle est prouvée par le rythme de commercialisation par l'équipe de l'EPA des zones d'activités sur les autres secteurs de Marne-la-vallée (aujourd'hui presque saturés) comme par les implantations réalisées en bordure nord du Parc du Prieuré. Pour équilibrer ces implantations entre les quatre secteurs de Marne-la-Vallée, l'EPA a même proposé à Euro Disney par lettre en date du 21 décembre 2006 de commercialiser gratuitement les terrains du Parc du Prieuré parallèlement au mandat confié à l'intermédiaire Arlington (auquel s'est depuis substitué Goodman). Il semble en définitive qu'Euro Disney ait délibérément ciblé trop haut de gamme ses prétentions quant à l'accueil d'activités, à l'image de la récente « charte de commercialisation » d'Euro Disney sur la ZAC du Prieuré Ouest. Le remplissage des zones d'activités par un tissu de PME / PMI n'étant pour l'entreprise de loisirs ni un enjeu financier ni une priorité en termes d'image, les modalités de commercialisation mises en oeuvre par Euro Disney n'ont pas eu la lisibilité et l'efficacité souhaitables. Le recours à une société tierce, mandatée pour assurer la prospection commerciale dans des conditions contractuelles inconnues des parties publiques, a contribué à complexifier la situation.

Même après une indispensable correction des errements antérieurs, un futur rythme réaliste de commercialisation dans le périmètre Disney d'environ 10 ha, soit 30 000 m² SHON par an, ne permettrait pas de rattraper le retard accumulé. Le résultat plafonnerait à environ 390 000 m² en 2017. L'objectif initial ne serait donc tenu qu'à 50 % en fin de convention.

Signalons que ces prévisions en matière d'activités sont nettement supérieures à celles avancées par Euro Disney. Ce dernier chiffre ses propositions à environ 250 000 m² SHON pour les bureaux comme pour les locaux d'activités en 2017, accentuant ainsi le retard prévisionnel à cette date.

En regard des retards constatés, trois particularités de la convention méritent d'être à nouveau soulignées :

- Le second délai, fixé contractuellement à Disney à fin 2007 - inscription de 975 ha dans les programmes détaillés conformément à la réduction de près de 20 % acceptée lors des négociations de 1999 déjà évoquée - a été tenu. C'était le dernier impératif de délai fixé par la convention. Or, il paraît aujourd'hui délicat, pour piloter pendant dix ans le dernier tiers de la convention, de ne disposer d'aucune nouvelle clause de rendez vous susceptible d'acter ou de remettre en cause les programmes projetés ;
- Les objectifs de programmation fixés en 1987 l'étaient pour une durée de trente ans. Mais la limite de la convention fixée à 2017 a été atténuée par l'introduction de l'article 15.3.4.f prévoyant la possibilité d'appliquer les dispositions de la convention au delà de son échéance, pour une durée nécessaire à la mise en œuvre d'un programme détaillé signé avant la date d'expiration. Ce report de quelques années ne remet cependant pas en cause le fond des analyses développées ci-dessus¹⁹ ;
- Enfin l'article 15.6.3.a de la convention a justifié, en l'absence de recours à un arbitrage international, le maintien du droit de priorité d'Euro Disney dans les cas de retard de réalisation d'un programme détaillé. Les changements de condition du marché après signature du programme détaillé y sont considérés comme une difficulté majeure au même titre que celles – habituelles entre un aménageur et un développeur - concernant la nature du sous-sol ou la protection de la flore et de la faune. Le recours à l'expert indépendant prévu à l'article 15.6.3.b ne paraît pas suffisant pour garantir la bonne fin de l'aménagement urbain dans des délais conventionnels, comme l'assurance d'un équilibre financier pour les collectivités locales.

III. UN CADRE CONTRACTUEL QUI A ATTEINT SES LIMITES

A. De nouveaux projets d'Euro Disney

1. Les propositions d'Euro Disney d'un nouveau programme détaillé

Par lettre en date du 7 mars 2007, Euro Disney a officiellement saisi les pouvoirs publics d'une lettre d'intention pour le lancement de la phase IV du projet Euro Disneyland en France. Cette lettre d'intention envisage la réalisation, d'ici à 2015, de 1 800 à 2 000 logements, de 30 000 à 40 000 m² d'activités commerciales « thématiques » en bordure du boulevard circulaire, d'un centre des congrès de 20 000 à 30 000 m², d'une liaison en site propre entre les parcs de Disney, le centre urbain et le futur hôpital et le lancement de l'étude détaillée du parc urbain situé à l'Est des quartiers du Parc et du Lac. Euro Disney estime que ces développements sont susceptibles de créer 3 000 emplois à terme.

La position conservatrice affichée par Euro Disney, la situation inédite d'une nécessaire modification de la convention pour la réalisation de la phase IV ainsi que les autres projets évoqués *infra* ont conduit à différer jusqu'à aujourd'hui le lancement des négociations, ce dont Euro Disney s'est plaint par lettre du 6 juin 2008 adressée au Délégué interministériel.

¹⁹ Euro Disney a une interprétation beaucoup plus large de cette disposition lui permettant d'espérer atteindre tous les objectifs de la convention d'ici 2030, sous-entendant donc son extension implicite jusqu'à cette date.

Dans le cadre de discussions avec la mission, Euro Disney a par ailleurs fait état de sa vision pour le développement du Val d'Europe à l'horizon 2030. Celle-ci repose très largement sur la création à terme d'une « méga-destination » touristique où les réserves foncières nécessaires devront être préservées pour accueillir de nouvelles attractions et hôtels, et notamment un troisième parc à l'intérieur du boulevard circulaire en complément des projets étudiés aujourd'hui (*cf. infra*). Comme indiqué plus haut, Euro Disney s'estime être en mesure de respecter, d'ici 2030, les objectifs de la convention en matière d'hôtels, d'activités et de bureaux, dans le cadre d'une agglomération qui compterait à terme entre 50 000 et 60 000 habitants, sans que la consistance des développements de logements ne soit clairement précisée.

Selon Euro Disney, « *l'enjeu [de cette nouvelle vision de Disneyland Resort Paris et de Val d'Europe à l'horizon 2030] est probablement équivalent à celui des investissements d'ores et déjà réalisés ces vingt dernières années (plus de 7 milliards d'euros) et permettrait, de la même manière, une vague de création nouvelle de plusieurs dizaines de milliers d'emplois directs et indirects pour l'Est francilien* ».

2. Le projet de « Villages-Nature »

Ce projet est porté à parité par Euro Disney et Pierre & Vacances (P&V) dans le cadre de leur filiale commune « Les Villages Nature de Val d'Europe » (SVN). Il vise à la réalisation d'un très grand « center parc » de plus de 7 000 unités d'hébergement à terme, au sud de l'autoroute A4, sur un terrain partiellement compris dans le périmètre de la convention²⁰. La première phase de ce projet porterait sur 1 700 à 2 300 unités (dont 600 issues de la restructuration des installations du Ranch David Crockett) pour un coût compris entre 400 et 500 M€ pour l'immobilier et entre 210 et 260 M€ pour les équipements, dont un parc aquatique et un lagon géothermique.

Suite à la signature, le 13 février 2007, de deux lettres d'intention, l'une par Euro Disney et P&V confirmant leur volonté de mener ce projet, l'autre par l'Etat confirmant son intérêt et organisant la création d'un comité départemental chargé du pilotage de l'opération²¹, ainsi que d'un relevé de conclusions entre le Délégué interministériel au projet Euro Disney et les co-gérants de SVN, une série d'études a été lancée, portant notamment sur les dix objectifs inscrits au plan d'actions durables des partenaires privés. Plusieurs réunions de concertation entre les différentes parties se sont déroulées depuis lors - la plus récente le 16 juin 2008 - qui ont permis d'avancer sur les différents chantiers, bien que le calendrier ait pris quelque retard.

Plusieurs points délicats demeurent en discussion notamment :

- en matière de développement durable, la question du trafic aérien induit (objectif « zéro carbone »), la desserte en transports en commun, l'alimentation en eau, les déblais/remblais de terre, la géothermie et la réversibilité de l'aménagement ;
- les infrastructures d'accès au site et les équipements publics nécessaires ;
- la maîtrise foncière et les orientations d'urbanisme et d'aménagement, notamment sur la partie Est du projet ;
- le cadre contractuel du futur accord, et la question de l'éventuelle extension de la convention de 1987 à la totalité de l'emprise de Villages-Natures ;

²⁰ 180 hectares sur un total de 260 ha pour la partie Ouest du projet. La partie Est (260 ha) serait développée dans des phases ultérieures.

²¹ Ce comité est co-présidé par le Préfet de Seine-et-Marne et par le Délégué interministériel au projet Euro Disney.

- les mesures fiscales d'accompagnement²², notamment la prolongation de 2010 à 2012 du dispositif actuel et son extension aux ZAC gérées par les EPAVN, considérées comme une condition déterminante de la réalisation de l'opération par ses promoteurs²³.

A ce stade, l'accord formel des instances de Disney pour engager les négociations permettant de conclure ce projet n'a pas encore été donné. La question des « adhérences » entre Villages-Nature et les parcs de Disney, tout autant que des engagements financiers que devra prendre ED SCA au regard des ressources rares dont la société dispose, est semble-t-il au cœur des débats.

Malgré ces difficultés, l'objectif demeure de conclure un accord sur le projet avant le 31 décembre 2008.

La mission considère que ce nouvel équipement serait intéressant pour l'ensemble de la destination touristique sans pour autant pouvoir être qualifié de structurant pour le Val d'Europe en raison de sa complémentarité limitée avec les parcs Disney, alliée au risque de renfort de la mono activité touristique du secteur IV. Sa principale justification, outre la restructuration du Ranch David Crockett, repose sur l'exemplarité recherchée sur le thème du développement durable. C'est pourquoi l'État doit continuer à veiller à la réalité des caractéristiques environnementales et sociales de ce projet, notamment dès sa première phase.

Elle considère également que les points suivants devront être pris en compte dans le cadre de la négociation de l'accord futur :

- le projet de Villages-Nature doit être apprécié de manière autonome, et non dans le cadre des discussions à mener avec Euro Disney sur la phase IV et un éventuel avenant à la convention de 1987. En particulier, la mission est très réservée sur une extension du dispositif de cette convention à l'ensemble des emprises envisagées pour le projet ;
- si l'acquisition des terrains de la partie Est du projet par la puissance publique se justifie, en revanche, le « gel » des terrains correspondants sur une période longue est à la fois juridiquement délicat et de mauvaise gestion pour l'Etat. En particulier, dans l'hypothèse où la deuxième phase du projet ne verrait pas le jour à une échéance déterminée, il conviendrait de réserver contractuellement la liberté d'un changement d'affectation de ces terrains, sous réserve bien entendu des procédures d'urbanisme applicables ;
- compte tenu tant de la sensibilité des collectivités locales à cette question que pour des raisons d'aménagement durable, la capacité d'adaptation ultérieure (« réversibilité ») en cas d'échec commercial reste un point déterminant. La mission ne méconnaît cependant pas les conséquences d'une telle contrainte sur l'équilibre économique et financier du projet ;
- enfin, les engagements que prendra SVN devront également être appréciés à l'aune du coût pour les finances publiques du projet, tant en termes d'infrastructures que

²² Les promoteurs du projet entendent bénéficier pour son financement du dispositif de la loi Demessine sur les zones de revitalisation rurale et les périmètres « objectif 2 » au sens des fonds structurels européens (articles 199 *decies* E et EA du CGI) qui prévoit, en contrepartie d'un engagement de location pour une durée minimale de 9 ans d'un logement neuf dans une résidence de tourisme classée, une réduction d'impôt égale à 25 % du montant de l'acquisition hors taxes avec un plafond de 50 000 € pour un célibataire et 100 000 € pour un couple (soit une réduction d'impôt de 12 500 € et 25 000 € respectivement), étalée sur une durée de 6 ans. La TVA sur l'acquisition est également récupérable, avec un reversement proratisé si une cession intervient avant la 20^{ème} année. Un amendement parlementaire opportunément introduit dans le cadre de la discussion du PLF pour 2005 a étendu ce dispositif aux périmètres d'intervention des établissements publics d'aménagement de villes nouvelles (EPAVN). Le dispositif est applicable pour toute acquisition (ou VEFA) réalisée avant le 31 décembre 2010.

²³ On notera par ailleurs que le Président de P&V plaide pour un doublement des plafonds de défiscalisation actuels.

d'avantages fiscaux nécessaires à son montage²⁴. La compatibilité de ces aides avec le droit européen devra bien évidemment être vérifiée.

3. Le projet de circuit de Formule 1

La mission a été informée d'une réflexion en vue d'une possible relocalisation en Ile-de-France du « Grand Prix de France » de Formule 1.

Elle a eu connaissance de la proposition d'Euro Disney d'installer, à titre provisoire, le circuit sur le site dit des Érables. La société a fait part en effet de son intention d'utiliser ces terrains pour l'implantation future d'un éventuel 3ème Parc à thème et de reporter, en conséquence, l'échéance de la convention.

Si ce site présente des atouts indéniables pour l'installation d'un tel équipement (excellente desserte autoroutière et ferrée, capacité hôtelière, notoriété d'Euro Disney, terrains propriété de l'État et pré-aménagés), il est apparu à la mission qu'il comporte de lourds inconvénients sur lesquels elle souhaite attirer l'attention :

- la création d'un circuit de Formule 1 apparaît peu compatible avec la perspective d'une démarche d'aménagement concerté exemplaire en matière de développement durable (*cf. infra* partie IV.B.) ;
- les nuisances sonores et plus généralement environnementales d'un Grand Prix annuel doivent être prises en compte. Éventuellement acceptables dans le cadre d'un usage ponctuel, elles deviendraient incontestablement problématiques en cas d'exploitation du site pendant le reste de l'année ;
- les problèmes juridiques et les questions financières soulevés par ce projet sont importants et complexes, et méritent un examen approfondi.

B. Des terrains sans programme affecté

Le mécanisme de la convention conclue avec Euro Disney prescrit la déclinaison des phases opérationnelles en programmes détaillés, ces derniers étant mesurés en surfaces pour chaque fonction programmée. La fonction résidentielle (hôtels et logements), prévue à l'origine selon un urbanisme de modèle américain, a été réalisée selon des standards européens, plus denses que ceux d'Outre-Atlantique.

A très brève échéance, les objectifs quantitatifs fixés par la convention en matière de logements seront atteints sans que la surface prévue par la convention ne soit intégralement consommée. Cet effort, vertueux en matière de compacité et donc de développement durable, se traduirait par une disponibilité résiduelle. Cette dernière pourrait atteindre environ 400 ha en 2017 en cas de maintien de la densité dans les futurs programmes d'hôtels et d'activités prévus par la convention ; d'autres emprises pourraient s'y ajouter si leur affectation prévisionnelle venait à être modifiée.

²⁴ A titre d'illustration, la dépense fiscale sur la première phase de Villages-Nature peut être estimée entre 40 et 55 M€, répartis sur 6 ans, auxquels il convient d'ajouter entre 45 et 65 M€ au titre de la récupération de la TVA. Ces chiffres sont à mettre en regard des retombées fiscales prévues, évaluées à 10 M€/an au titre de la TVA et 4 M€/an d'impôts locaux (au prorata du nombre d'unités d'habitation construites en première phase, sur la base de données de source SVN portant sur l'ensemble du projet).

Les projets de mobilisation des terrains non utilisés se heurtent aux dispositions de la convention. La société qui dispose d'un droit d'option sur tous ces terrains, souhaite les affecter notamment à de nouveaux programmes de logements, ce qu'empêche le plafond actuellement défini par la convention (6 000 logements). L'urbanisation est par conséquent ralentie dans l'attente de nouveaux droits à ouvrir par un avenant à la convention. Le *statu quo* n'a d'intérêt pour aucune des parties : déjà desservis et à proximité de pôles attractifs, les terrains pourraient se développer rapidement. La poursuite de l'aménagement du Val d'Europe hors périmètre Disney ne constitue qu'une opportunité limitée en volume et dans le temps : faute de foncier disponible et urbanisable, l'EPA n'envisage que 1 000 à 1 500 logements supplémentaires, en grande partie sur Coupvray, d'ici la fin de la convention.

C. Des incertitudes porteuses de risques

Une première interrogation concerne la crédibilité, à échéance de la fin de la convention, de la réalisation des programmes de bureaux et d'activités initialement prévus. La nature et le rythme des opérations raisonnablement envisageables sont des éléments essentiels d'un projet de développement, tant en ce qui concerne la mixité fonctionnelle que la stabilité des finances locales.

Une deuxième incertitude concerne les conséquences opérationnelles et financières d'éventuels contentieux à l'initiative d'anciens propriétaires de terrains expropriés et l'Etablissement public EPAFRANCE. Rappelons, à ce sujet, que deux arrêts de la Cour de Cassation en date du 28 février et du 24 mai 2007 ont conduit à la rétrocession de parcelles expropriées, il est vrai en dehors du périmètre de l'opération Euro Disney.

Il résulte des différents éléments développés ci-avant un intérêt commun à négocier un nouvel avenant à la convention dont les ambitions doivent être intégrées dans les perspectives de développement du secteur IV.

Cet avenant devra prendre en compte les orientations et les projets des signataires de la convention de 1987, mais également du SAN et redéfinir les équilibres financiers entre les différents partenaires au regard du bilan des vingt premières années et des nouvelles perspectives retenues.

Conformément aux termes de la lettre de mission, ce sont ces perspectives que nous allons maintenant tenter de définir.

IV. LE VAL D'EUROPE, UN PÔLE DE DÉVELOPPEMENT POUR LA RÉGION CAPITALE

A. La nécessité d'un projet ambitieux et partagé

Le secteur IV de Marne-la-Vallée se situe à un tournant de son développement. Après les deux premières décennies qui ont permis la création et la consolidation du pôle touristique (*cf. supra* partie I.A.) et l'amorce de constitution d'un pôle urbain (*cf. supra* partie I.D.), il convient aujourd'hui de se projeter dans l'avenir et de définir **une nouvelle ambition pour ce territoire**. En un mot, d'élaborer un projet à la hauteur de ses potentialités et prenant en compte les attentes des différents partenaires, les signataires de la convention de 1987 mais aussi le Syndicat d'agglomération nouvelle et les communes qui le composent.

Avec les nombreux espaces encore disponibles à proximité des centralités urbaines existantes et le haut niveau d'équipements structurants, en particulier en matière de transports, le Val d'Europe présente un potentiel trop rare pour demeurer sous-exploité au regard des énormes besoins de la région francilienne. C'est donc dans la perspective d'un développement ambitieux et équilibré permettant de conforter le pôle touristique, d'accroître et diversifier l'offre de logements et d'activités que la mission s'est résolument placée.

A travers les entretiens auxquels elle a procédé, la lecture des contributions, délibérations et prises de position reçues, l'analyse des travaux de réflexion, planification et prospective dont elle a pu prendre connaissance, la mission est convaincue qu'une telle perspective peut et doit être partagée par toutes les parties prenantes. Elle note que des points de convergence solides existent : consolidation de l'activité touristique, poursuite de l'urbanisation, diversification des activités, sensibilité au développement durable. Elle souligne, en revanche, que des appréciations divergentes existent à ce stade quant au rythme de développement et surtout aux conditions de celui-ci. Certaines de ces conditions peuvent être objectivées : équilibre des finances locales, taux d'emploi, nature des opérations de logement. D'autres renvoient plus généralement à la gouvernance du territoire et à la restauration de la confiance entre les acteurs (pouvoirs publics, collectivités territoriales, EPA, Euro Disney...). Les élus du SAN en particulier souhaitent légitimement une association plus étroite, tant à la définition des perspectives d'avenir du secteur (contenu de la phase IV de la convention, avenant éventuel à la convention...), qu'à la mise en œuvre des phases opérationnelles (programmes des ZAC en particulier).

Ce sera l'objet des documents de planification (SDRIF, schéma d'urbanisme durable, éventuel nouveau programme d'intérêt général ...) et des documents contractuels à venir (déclinaison du contrat de projet État-Région sur la Ville nouvelle de Marne-la-Vallée, avenant éventuel à la convention, feuille de route de l'EPA...) que de préciser les choix stratégiques et opérationnels. La mission n'entend à ce titre se substituer ni aux pouvoirs publics, ni aux élus, ni aux opérateurs publics et privés.

Conformément à la lettre de commande des ministres, elle s'est attachée à faire part de ses analyses et réflexions et à formuler des propositions qui lui apparaissent réalistes et pragmatiques, et susceptibles, du moins l'espère-t-elle, de recueillir une large adhésion. Des propositions à soumettre au débat et à l'appréciation de tous.

B. Le secteur IV de Marne-la-Vallée : première Ecopolis de la Région Capitale ?

Le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, présenté en Conseil des ministres le 30 avril dernier, réaffirme l'intention de l'Etat d'encourager « la réalisation, par des agglomérations volontaires, de programmes globaux d'innovation énergétique, architecturale et sociale, en continuité avec le bâti existant, qui intégreront dans leurs objectifs, la rénovation du patrimoine existant, le développement des transports en commun et des modes doux de déplacement, la prise en compte des enjeux économiques et sociaux, la réduction de la consommation d'espace et la réalisation de plusieurs éco-quartiers ».

Cette disposition s'inscrit dans le prolongement des propos du Président de la République dans son discours de Vandoeuvre-lès-Nancy, le 11 décembre 2007.

Pour engager une telle démarche, économe en consommation d'espace, d'énergie et de matières premières, performante en gestion de ressources naturelles (eau, biodiversité, espaces naturels...), exemplaire en matière d'émissions de gaz à effet de serre ou de traitement des déchets, et soucieuse de mixité fonctionnelle et sociale, le territoire du secteur IV de Marne-la-Vallée présente de nombreux atouts :

- la sensibilité de tous les acteurs locaux au développement durable ;
- les acquis des trois premières phases de développement : qualité des transports en commun, densité raisonnable, équilibre habitat-emploi, qualité du traitement des espaces publics, qualité de la gestion, etc. ;
- l'importance des nouvelles opérations à réaliser dans le cadre d'une maîtrise foncière déjà acquise.

Dans ce contexte, quel que soit le scénario détaillé de développement retenu, le secteur IV devrait faire l'objet d'une démarche exemplaire combinant réalisation d'éco-quartiers et approche d'ensemble d'un fonctionnement urbain soutenable. Cette démarche pourrait utilement faire l'objet d'une approche partenariale concrétisée dans un schéma d'urbanisme durable et bénéficiaire, le cas échéant, des aides spécifiques mises en place sur ce thème.

C. Un programme de développement ambitieux et réaliste pour les 10 prochaines années

Concevoir un projet pour le Val d'Europe, c'est d'abord prendre en compte les perspectives de développement de **l'activité touristique**.

Le scénario présenté par Euro Disney à la mission est celui d'une « méga station touristique » sur le secteur IV, capable de rivaliser avec quelques implantations mondiales telles qu'Orlando, Las Vegas et Dubaï. Cette vision se situe à l'échéance de 2030, bien au delà du terme de la convention fixé à 2017. Elle suppose un investissement d'une ampleur comparable à celui déjà réalisé. A ce jour, le contenu de l'éventuel troisième parc n'est pas connu mais Euro Disney souhaiterait logiquement disposer, le moment venu, des emprises foncières pour ce développement potentiel.

La mission ne s'estime pas compétente pour qualifier la faisabilité ni même l'opportunité d'un tel scénario. Les réalisations d'Euro Disney représentent un atout considérable pour notre pays et méritent à ce titre d'être confortées par des développements liés notamment au deuxième parc de loisirs. Mais le changement d'échelle vers une « méga destination touristique » risque de se heurter à l'augmentation prévisible du coût du transport aérien comme à l'évolution pressentie de la demande vers un tourisme plus durable et éco-responsable. Enfin la logique de captation de ses clients par Euro Disney a jusqu'à présent minimisé le rayonnement touristique à l'extérieur de l'emprise, l'effet « hub » sur le développement touristique du reste du territoire national restant à démontrer.

Aussi la mission préconise de **réserver une emprise foncière suffisante pour un éventuel troisième parc** et les développements hôteliers nécessaires mais de consacrer les efforts publics des dix prochaines années au développement d'un grand projet urbain durable dont l'agglomération nouvelle du Val d'Europe possède déjà la structure.

Le terrain identifié et souhaité par Euro Disney pour l'implantation d'un troisième parc est celui dit des Erables, secteur Est de l'emprise centrale délimitée par le boulevard circulaire²⁵.

²⁵ Dans les documents d'urbanisme correspondant au programme de la convention, cette emprise est destinée à recevoir des hôtels et un plan d'eau.

A l'exception de ces affectations la mission préconise de consacrer l'essentiel des réserves foncière au développement urbain du Val d'Europe. En liaison avec l'ensemble des partenaires, la co-élaboration par le SAN et l'EPA d'un schéma d'urbanisme durable²⁶ devrait permettre de localiser les différents programmes en veillant à une mixité des fonctions et à une diversité sociale, comme au respect de l'environnement. La mission recommande que cette approche se traduise par l'adoption d'un PLU intercommunal.

Un projet de développement équilibré pour les dix prochaines années devra faire l'objet d'un accord non seulement sur le rythme de croissance de chacune des fonctions mais aussi sur leur localisation.

Afin d'assurer à la ville une certaine continuité et de recoudre les espaces en développement, l'hypothèse avancée est celle qui privilégie l'urbanisation des terrains actuellement perçus comme des coupures²⁷. Seraient ainsi prioritairement concernés l'intérieur du boulevard circulaire (à l'exception des emprises de croissance du deuxième parc et d'éventuelle création du troisième), les terrains de Motte-Serris et Motte-Bailly au sud et ceux des Trois Ormes au nord.

Face au besoin avéré de mieux loger les franciliens, il est proposé une **accélération de l'urbanisation sur les dix prochaines années** se traduisant sur le territoire du SAN de Val d'Europe par la construction moyenne annuelle d'environ **1 000 logements familiaux** accompagnés de 200 résidences sociales ou spécifiques. Ce total est à comparer aux 716 logements lancés sur le même périmètre en moyenne annuelle entre 2001 et 2006.

La baisse pressentie du rythme de l'immobilier résidentiel en France au cours des prochaines années ne devrait pas impacter ce territoire en raison de son excellente desserte en transports en commun et de la forte demande francilienne. Le résultat serait donc d'environ 21 000 logements en 2017 sur l'ensemble du secteur²⁸.

Cette poursuite de l'urbanisation devrait se faire par une répartition de l'habitat mieux équilibrée entre les cinq communes du Val d'Europe. En particulier, le territoire de Coupvray, au nord du Val d'Europe, devrait mieux participer à l'accueil de populations nouvelles, soit près de 3 000 logements (dont 2 000 dans le périmètre Disney) d'ici 2017.

Il a été précédemment souligné que le taux d'emploi sur le Val d'Europe était exceptionnellement élevé. Néanmoins, pour éviter les risques liés à une mono activité touristique, **la progression du rythme de logements devrait s'accompagner d'une croissance parallèle de celui des activités.**

En ce qui concerne les activités de type PME-PMI, il a été indiqué au II.B.4. *supra* que de nouvelles modalités de commercialisation jointes à un ciblage plus large des activités recherchées, seraient en mesure d'atteindre la commercialisation d'environ 30 000 m² SHON par an dans le périmètre Disney auxquels il convient d'ajouter 20 000 m² hors Disney (essentiellement sur Couternois), soit au total 50 000 m² sur le Val d'Europe. Le résultat serait donc d'environ 590 000 m² d'activités en 2017.

²⁶ Il est à souligner qu'en agglomération nouvelle, en l'absence de SCOT, le SAN garde la compétence sur l'élaboration des PLU. La démarche d'élaboration du SCOT du Val d'Europe s'est jusqu'ici limitée à l'élaboration puis la révision de son projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

²⁷ Voir en Annexe VII : État des ZAC en cours.

²⁸ Logements familiaux et résidences sociales ou spéciales.

Le développement des bureaux semble plus problématique. Certes le Val d'Europe n'a pas vocation à devenir un pôle international de bureaux à l'échelle de la Région Capitale, comme l'est La Défense et le sera peut-être Roissy. Mais l'implantation de fonctions tertiaires dans des immeubles du centre-ville du Val d'Europe est un enjeu majeur pour l'équilibre de l'agglomération nouvelle. Misant sur les atouts de la desserte ferrée (RER et TGV), sur la proximité de Roissy et sur les ambitions en matière de tourisme d'affaires, il paraît volontariste mais raisonnable (*Cf. supra* partie II.B.4.) d'espérer la commercialisation d'environ 20 000 m² SHON de bureaux par an, essentiellement dans le périmètre Disney. Le résultat serait donc d'environ 280 000 m² de bureaux en 2017.

Les éléments structurants du projet d'urbanisation vers lequel convergeront les parties ont vocation à être intégrés au protocole définissant les orientations stratégiques de développement de Marne-la-Vallée dans le cadre du contrat de projets État – Région 2007-2013. Sous l'égide de la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France, il est envisagé que les discussions en cours à ce sujet aboutissent à la tenue d'une conférence territoriale fin 2008.

D. La réalisation de grands équipements publics ou privés

Dans le cadre des perspectives avancées en matière d'activités touristiques, de logements, bureaux et activités, une attention particulière doit être portée à l'implantation et au fonctionnement des équipements publics et privés. En effet, si l'essentiel des grandes infrastructures est déjà réalisé, une poursuite de l'effort d'équipement public (et privé) demeure nécessaire afin de conforter les fonctions urbaines génériques du territoire, de stabiliser les finances locales et de faciliter le développement d'Euro Disney.

La construction en cours de l'hôpital de Jossigny, en limite de l'urbanisation du Val d'Europe, est à ce titre particulièrement significative.

La concrétisation du centre de congrès-salons du triangle de Bellesmes, initié par Disney en liaison avec le Conseil régional, le Conseil général de Seine-et-Marne, le SAN du Val d'Europe, les CCI de Seine-et-Marne et de Paris, de nature à développer le tourisme d'affaires, constituerait également un atout important de la diversification d'activités et de la confortation du pôle urbain.

D'autres projets sont à l'étude en vue d'une inscription dans le protocole 2007-2013 sur Marne-la-Vallée en matière de déplacements, de formation, d'aide à l'implantation d'entreprises, d'amélioration de l'offre culturelle, dans l'idée de sécuriser contractuellement de futures contributions financières. Dans ce cadre, deux questions méritent un développement particulier : l'université et les transports.

1. L'université

Créée en 1991, l'université de Marne-la-Vallée accueille aujourd'hui 12 000 étudiants dont un millier à Val d'Europe au sein de l'Institut francilien d'ingénierie des services.

Initialement prévue pour une capacité d'accueil de 20 000 étudiants²⁹ (soit 10 000 à la Cité Descartes et 10 000 au Val d'Europe), elle n'a pas, comme le relève la Cour des Comptes dans son rapport public 2008 et comme du reste les autres universités de villes nouvelles franciliennes, « *bénéficié d'un soutien adapté à leurs caractéristiques d'universités naissantes et justifié aujourd'hui par le maintien d'une croissance soutenue* ». Ainsi l'engagement de l'État figurant dans le programme détaillé de la phase III de lancer des études d'avant-projet en 2003 n'a pas été tenu alors qu'un terrain de 10 ha est réservé dans et hors emprise Euro Disney pour un campus universitaire.

²⁹ Cf. schéma Université 2000 adopté par le CIAT du 29 janvier 1992.

Deux rapports récents³⁰ ont ainsi souligné la nécessité de ramener à 15 000 étudiants l'objectif de capacité d'accueil entre 2010 et 2015, de terminer prioritairement le campus de la Cité Descartes et de redéfinir les ambitions du site du Val d'Europe. Le recteur Forestier relevait à ce propos qu'il convenait « *d'obtenir des garanties claires de la part de l'État et des collectivités territoriales d'une réelle volonté politique d'assumer le développement de cette nouvelle localisation. Dans ces conditions, les secteurs de la santé (hors toute tentative d'UFR médicale) et du tourisme devraient être privilégiés* ». Le Comité national d'évaluation indiquait de son côté que « *l'ambition de l'université de développer le site du Val d'Europe et de l'ériger en pôle à part entière dans les domaines des arts et spectacles et de la santé (axe professionnel) est aujourd'hui prématurée* ». Il ajoutait : « *Au demeurant, la structure urbaine du Val d'Europe ne justifie pas, en dehors des IUT, de véritables implantations universitaires qui nécessitent, pour leur part, des partenariats et des collaborations scientifiques beaucoup plus diversifiées* ».

C'est dans ce contexte que l'université a proposé dans le cadre de l'opération campus « *la création sur le site du Val d'Europe d'un Institut du tourisme (recherche et master) d'envergure internationale en lien avec les entreprises de tourisme (Euro Disney), loisirs et hôtellerie présentes sur le site* ». Parallèlement serait développé, pour répondre aux besoins de formations de proximité, un premier niveau universitaire (licence), en particulier en droit, pouvant accueillir 4 000 étudiants.

Ce projet campus, qui concernait les trois sites de la Cité Descartes, de Créteil et du Val d'Europe, n'a pas été retenu parmi les dix projets prioritaires. Il a bénéficié cependant de la mention « *campus prometteur* » attribuée à « *sept projets à fort potentiel scientifique et pédagogique, dont l'État s'engage à renforcer la vocation de pôle structurant pour leur territoire* ».

Il importe maintenant que l'État, mais aussi les collectivités territoriales dont le rôle est tout particulièrement important pour la qualité de vie des étudiants, arrêtent clairement leurs orientations et leurs engagements dans ce domaine.

2. Les transports

Le Val d'Europe est doté d'une exceptionnelle accessibilité. Il est en effet desservi par l'autoroute A4, par le RER A et par le TGV. Première gare d'interconnexion française, Chessy est un pôle majeur du contournement TGV de Paris et la proximité de l'aéroport de Roissy constitue un atout pour le développement des bureaux sur le Val d'Europe.

La relance du développement urbain suppose que soient maintenues, voire améliorées, ces bonnes conditions d'accès. Les élus locaux ont, à juste titre, insisté sur cette condition.

L'autoroute devrait être améliorée, à relativement brève échéance, par la réalisation d'aménagements de capacité et surtout d'échangeurs supplémentaires à Bussy-Saint-Georges (secteur III) et à Bailly-Romainvilliers. L'État et l'EPA ont défini les orientations de principe quant à la réalisation de ces infrastructures. Il reste toutefois à compléter le réseau interne de voirie primaire et notamment l'avenue de l'Europe, clé de la réduction du trafic de cabotage sur l'A4, comme l'a montré le « *contrat global d'infrastructures* » élaboré par l'EPA. En outre, la configuration physique et le financement de l'échangeur de Bailly-Romainvilliers sont dans l'attente des décisions concernant le projet de Villages-Nature.

La capacité du RER A va être améliorée d'ici à 2010 en raison de la récente décision de consacrer 1,3 Md€ au remplacement d'anciennes rames par de nouvelles à double étages. Rappelons que, placée en bout de ligne, les gares de Chessy et Val d'Europe bénéficient à l'heure de pointe de 12 trains offrant une capacité en places assises sensiblement supérieure à la demande.

³⁰ Rapport de Christian Forestier « *Eléments de réflexion pour le développement de l'université de Marne-la-Vallée* » de septembre 2004 et rapport d'évaluation du Comité national d'évaluation de mai 2006.

Le tronçon Chessy - Esbly fait partie des projets de transport en commun en site propre (TCSP) dont l'étude vient de démarrer en juin dernier avec des résultats attendus fin 2008 (Cf. Annexe VIII).

Le délestage du RER semble plutôt passer par la rationalisation des réseaux de bus. A ce jour, la société Transdev, opérateur unique de transport de surface sur le secteur, a un chiffre d'affaires de 12 M€ par an, dont 1 M€ de subvention des collectivités territoriales en sus de la compensation tarifaire du STIF. Cette société estime que, pour mieux répondre à la demande de transport locale, un investissement de l'ordre de 100 M€ serait nécessaire. En outre, l'harmonisation des créneaux et de la tarification entre les secteurs I et II d'une part, III et IV d'autre part pourrait être recherchée par le STIF. A cet égard la mission souligne l'importance du plan local de déplacements de ce bassin pertinent, qui doit faciliter les prises de décisions d'investissements de la puissance publique.

E. Une condition essentielle : l'équilibre des finances locales

1. Des collectivités territoriales globalement riches, mais qui mènent une politique d'investissement soutenue

Le SAN du Val d'Europe et les communes qui le composent se caractérisent par une richesse fiscale élevée au regard des autres SAN, EPCI et collectivités comparables :

- les communes du SAN perçoivent en propre les produits des taxes foncières et d'habitation, ainsi qu'une partie des taxes de séjour sur les hôtels. Elles bénéficient également du reversement d'une partie (environ 11 %) du produit de la taxe professionnelle perçue par le SAN. Pour le calcul de leur potentiel fiscal, qui sert de base au versement des dotations de l'Etat, les bases de taxe professionnelle sont conventionnellement réparties proportionnellement à la population, et non, comme c'est le cas pour les EPCI ou dans le régime de droit commun, sur une base territoriale³¹. De fait, les communes du Val d'Europe ont un potentiel fiscal très supérieur à celui de la moyenne des collectivités comparables ;

Tableau 4 – Potentiel fiscal 2007 des communes du SAN du Val d'Europe

	Population (DGF 2007) ³²	Potentiel fiscal par habitant (€)		Moyenne de la strate (€)	Rapport (1)/(2)
		Droit Commun	SAN (1)	Droit commun (2)	
Bailly-Romainvilliers	6 412	390	1 587	693	2,29
Chessy	4 733	5 146	1 960	580	3,38
Coupvray	2 886	2 278	1 675	580	2,89
Magny le Hongre	5 430	551	1 174	627	1,87
Serris	11 464	489	991	693	1,43
Total	30 925				

Source : DGFIP, SAN du Val d'Europe

³¹ Plus précisément, dans le cas des EPCI, le stock des bases de TP au 1^{er} janvier de l'année d'imposition est réparti sur une base territoriale, et le flux (accroissement ou diminution) proportionnellement à la population.

³² Conformément à la loi du 19 juillet 1970 (loi « Boscher »), la population prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal dans les périmètres d'OIN en villes nouvelles repose, jusqu'en 2008, sur la réalisation annuelle de recensements complémentaires permettant d'actualiser de manière régulière la population des collectivités. Cette loi a également prévu le rajout aux populations ainsi mesurées d'une population « fictive » de 6 habitants par logement en cours de construction. Les valeurs retenues sont homologuées par arrêté ministériel, le dernier en date ayant pris effet au 1^{er} janvier 2008. Ces éléments expliquent l'écart entre la population « réelle » des communes du SAN en 2007 (22 664 habitants) et la population servant de base au calcul du potentiel fiscal et au versement de la DGF. Le dispositif des recensements complémentaires et des populations fictives sera abandonné en 2009, conformément à la loi du 27 février 2002.

- le SAN perçoit la taxe professionnelle à un taux unique sur l'ensemble de son territoire, ainsi que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et une partie de la taxe de séjour sur les hôtels. Le potentiel fiscal propre du SAN, estimé à partir des bases de la taxe professionnelle qui constitue 65 % de ses ressources³³, est là encore notablement supérieur à celui des syndicats d'agglomération nouvelle comparables, ce qui a permis, jusqu'à présent, de maintenir à un niveau limité le taux de cet impôt.

Tableau 5 – Potentiel fiscal 2008 des SAN au titre de la taxe professionnelle unique (TPU)

SAN	Population (DGF 2008)	Potentiel fiscal TPU 2008 (€)	Potentiel fiscal par habitant TPU 2008 (€)	Taux de la TPU 2007
Ouest Provence	93 823	102 993 420	1 097,74	26,36 %
Val d'Europe	32 887	40 264 097	1 224,32	13,20 %
Val Maubuée	93 030	42 636 435	458,31	20,04 %
Sénart Ville Nouvelle	108 023	31 376 856	290,46	18,00 %
Sénart en Essonne	17 918	6 893 433	384,72	13,64 %
Total / Moyenne	345 681	224 164 241	648,47	21,23 %

Source : DGFIP, SAN du Val d'Europe

Le développement des communes du Syndicat a été notablement accéléré par l'activité économique liée à Euro Disney et l'arrivée de population à un rythme soutenu (de 4 100 à 22 700 habitants entre 1987 et 2007, soit + 8,9 % par an en moyenne). Le besoin de financement des équipements publics d'accompagnement, d'un « standing » sensiblement supérieur à ceux de communes équivalentes, a donc crû en conséquence, tout comme les dépenses de fonctionnement du SAN, dont le niveau élevé est pour partie dû aux contraintes qualitatives importantes en matière d'environnement et d'aménagement imposées par la proximité des parcs de Disney. Cette politique d'équipement a été financée avec un recours croissant à l'emprunt en complément des ressources fiscales, dont les bases augmentent grâce à Euro Disney et au centre commercial.

C'est ainsi que sur la base d'un rythme de construction de 500 logements par an (hors logements sociaux) d'ici 2012, qui ferait passer la population des communes du SAN à environ 33 000 habitants à cette date, le SAN a évalué ses besoins d'équipement à 131 M€ entre 2008 et 2012. A fiscalité inchangée, l'endettement atteindrait 180 M€, soit 23 années d'épargne brute, ratio supérieur aux normes prudentielles habituelles (de l'ordre de 15 ans). Une prolongation de cet exercice réalisé en interne par le SAN jusqu'en 2017, toujours avec un rythme de construction de 500 logements par an, nécessiterait des équipements supplémentaires à hauteur de 75 M€, pour un endettement ramené à 168 M€, (25 années d'épargne brute). Cette situation a conduit le TPG de Seine-et-Marne à recommander une augmentation progressive du taux de la TPU, une maîtrise accrue des frais de fonctionnement et d'envisager, le cas échéant, une priorisation des nouveaux projets d'investissement³⁴.

De leur côté, les élus soulignent qu'une augmentation trop substantielle du taux de la TPU irait à l'encontre de leur politique d'implantation de nouvelles activités et se heurterait aux engagements de modération fiscale pris par l'État en 1987 envers ED SCA³⁵. Par ailleurs, cette diversification des bases fiscales vers des activités autres que Disney leur apparaît un préalable indispensable à toute augmentation du rythme de l'urbanisation.

³³ Après déduction des reversements de fiscalité aux communes (dotations de coopération et dotation de solidarité). La DGF représente quant à elle 14 % des ressources du SAN, et les autres taxes 21 %.

³⁴ Analyse financière consolidée du SAN du Val d'Europe, Trésorerie de Magny-le-Hongre & Recette des Finances de Meaux, juillet 2007, actualisée en avril 2008.

³⁵ Cet engagement unilatéral a des clauses peu précises et sa validité juridique reste incertaine. Il mentionne par ailleurs explicitement le principe de libre administration des collectivités territoriales en la matière.

On notera cependant qu'une augmentation de 2 points du taux de la TPU, qui demeurerait encore très largement inférieur à la moyenne des autres SAN, permettrait de couvrir sans difficulté majeure le déficit d'épargne nette qui se manifesterait d'ici à 2012³⁶.

2. Le programme de développement recommandé par la mission suppose un accompagnement financier du syndicat d'agglomération nouvelle par les pouvoirs publics

A la demande de la mission, EPAFRANCE a réalisé un exercice de simulation consistant à porter à 1 000 logements par an (hors résidences sociales ou spéciales) le rythme d'urbanisation sur le secteur IV de Marne-la-Vallée d'ici à 2017, conformément aux hypothèses retenues *supra*, qui se comparent comme suit à celles retenues par le SAN :

Tableau 6 – Hypothèses de développement du SAN et de la mission

	Scénario SAN	Scénario mission	Ratios d'emploi (SAN)	Ecart emplois/an
Logements ³⁷	500 logements/an	1 000 logements/an ³⁸	2,7 habitants/logement	
Activités	2 ha/an (9 000 m ² SHON)	10 ha/an (50 000 m ² SHON)	1 emploi pour 50 m ²	820
Bureaux	6 000 m ² SHON/an	20 000 m ² SHON/an	20 emplois pour 1 000 m ²	280
Commerces	5 000 m ² SHON/an	8 000 m ² SHON/an	1 emploi pour 100 m ²	30
Hôtels	3 000 chambres de 2008 à 2017	4 000 chambres de 2008 à 2017	0,33 emploi par chambre sur 6 ans	60
Attractions Disney	1 000 emplois de 2008 à 2017	1 000 emplois de 2008 à 2017	1 000 emplois sur 9 ans	0
Total écart emplois				1 190

Source : SAN, EPAFRANCE, calculs mission

La méthode retenue pour évaluer la soutenabilité du scénario de la mission par rapport à celui du SAN a consisté, par un raisonnement différentiel, à apprécier les dépenses supplémentaires en équipement et en fonctionnement du Syndicat qu'entraînerait une urbanisation plus soutenue, et à les comparer aux recettes supplémentaires générées par l'accroissement du nombre d'emplois, notamment sur les zones d'activité.

En première analyse, l'EPA estime le besoin supplémentaire d'équipements sur la période 2012-2017 à 91 M€³⁹, correspondant à un service complémentaire de la dette de 7,3 M€/an⁴⁰, auquel il convient d'ajouter entre 0,5 et 1,0 M€ de dépenses de fonctionnement supplémentaires pour le SAN. Au regard de ces charges accrues, l'évolution de la population, des emplois et des recettes de taxe professionnelle du SAN (avant reversement aux communes) se présenterait comme suit dans les deux scénarios :

³⁶ Et ce, même en tenant compte du plafonnement à la valeur ajoutée de certaines entreprises du Val d'Europe (dont les filiales opérationnelles d'ED SCA), qui représentent environ 25 % des bases de taxe professionnelle.

³⁷ Hors résidences sociales ou spéciales.

³⁸ En pratique, le rythme de livraison de 1 000 logements par an ne serait atteint qu'à partir de 2011, compte tenu des délais de réalisation des programmes.

³⁹ La mission n'a pu porter une appréciation sur la validité de ce chiffrage. Celui-ci résulte en effet d'une analyse sommaire de l'EPA qui n'a pu être confrontée avec les hypothèses du SAN, notamment en termes de localisation des programmes d'urbanisation et de degré de saturation des équipements actuels. Par ailleurs, il n'a pas été possible de procéder à une réconciliation des hypothèses du SAN et de l'EPA sur les prix unitaires des équipements, qui présentent d'importantes disparités (notamment pour les groupes scolaires).

⁴⁰ Hypothèse SAN d'un emprunt à 5 % remboursable sur 20 ans.

Tableau 7 – Evolution de la population, des emplois et des produits de TP des communes du SAN

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Progression annuelle 2008-2017
Scénario SAN								
Habitants	22 682	31 570	32 833	34 146	35 170	36 226	37 312	5,7%
Emplois	20 000	27 837	30 899	34 298	38 071	42 259	46 907	9,9%
Produit TPU (K€)	26 087	31 119	32 629	33 955	35 178	39 047	43 342	5,8%
Scénario Mission								
Habitants	22 682	32 920	35 533	38 196	40 570	42 976	45 412	8,0%
Emplois	20 000	29 027	33 279	37 868	42 831	48 209	54 047	11,7%
Produit TPU (K€)	26 087	32 450	35 143	37 489	39 576	44 545	49 939	7,5%
Ecart Mission/SAN								
Habitants	0	1 350	2 700	4 050	5 400	6 750	8 100	2,3%
Emplois	0	1 190	2 380	3 570	4 760	5 950	7 140	1,7%
Produit TPU (K€)	0	1 330	2 513	3 534	4 398	5 498	6 597	1,7%

Source : SAN, EPAFRANCE, calculs mission

Le tableau précédent fait apparaître une insuffisance, notamment en début de période, des produits supplémentaires issus de la taxe professionnelle pour couvrir l'accroissement des dépenses générées dans le programme de développement proposé par la mission. Le besoin de financement complémentaire peut ainsi être estimé à environ 4 M€/an sur la période 2012-2017⁴¹.

Plusieurs sources de financement sont envisageables pour couvrir ce besoin :

- une contribution de la région dans le contexte du Val d'Europe, qui, sur la base des discussions en cours dans le cadre du CPER, pourrait atteindre 4 M€ en 2012 et 2013 ;
- le cas échéant, un apport de l'Etat au titre du programme « Ecopolis » ;
- à défaut, une participation de l'aménageur et/ou du développeur pourrait s'y substituer pour tout ou partie au titre des logements réalisés dans le programme supplémentaire. Cet effort correspondrait à environ 8 000 € par logement au delà des 500 annuels envisagés par le SAN. Il pourrait notamment être couvert par une rétrocession partielle de la marge d'Euro Disney pour les programmes de logements nouveaux qui seraient ouverts au-delà des objectifs de la convention actuelle (*cf. infra*, partie V).

Un tel scénario devrait être assujéti à des mécanismes de contrôle :

- côté aménageur et/ou développeur, pour s'assurer de la réalisation des hypothèses de développement économique, et le cas échéant pour imposer des arrêts ou des compensations ;
- côté collectivités territoriales et SAN, pour assurer un suivi comparatif des hypothèses fiscales du développement avec la réalité économique.

⁴¹ Cette estimation ne résulte que d'une analyse préliminaire, l'ensemble des hypothèses sous-tendant les calculs pouvant donner lieu à discussion. On notera toutefois que si le montant des besoins d'équipement supplémentaires pourrait être estimé insuffisant par le SAN, en revanche, la mission a retenu ses hypothèses très prudentes en matière de rendement décroissant des bases de la taxe professionnelle en fonction du nombre d'emplois (7 000 €/emploi en 2017 contre 9 800 en 2008). En particulier, on peut émettre des doutes sur la décroissance structurelle de la part investissement des entreprises (et notamment d'Euro Disney) dans la composition des bases de TP, ainsi que sur la prise en compte dans les calculs du SAN des effets de l'implantation du « data center » de Natixis sur le site du Prieuré.

3. L'Etat doit accompagner les communes du SAN dans les efforts qu'il leur demanderait par une adaptation des règles de péréquation de leurs ressources

Même si les communes du Val d'Europe sont dans l'ensemble mieux loties que la moyenne et ont en propre un endettement très limité, les disparités existant entre celles accueillant l'essentiel des équipements de loisirs ou hôteliers (Chessy, Coupvray) ou liés au centre commercial (Serris) et celles qui concentrent les constructions de logements (Serris, Magny-le-Hongre, Bailly-Romainvilliers) montrent à la fois **une péréquation intercommunale insuffisante et un soutien de l'Etat aux communes « bâtisseuses » en diminution** :

- les communes les plus peuplées mais pas forcément les mieux nanties financièrement, notamment au regard des bases de taxes foncières « économiques », se voient attribuer des bases de taxe professionnelle en fonction de leur population (*cf. supra*, note 31) qui les desservent dans toutes les péréquations nationales ;
- à l'inverse, celles qui accueillent les parcs de Disney ou les hôtels, donc les moins peuplées, voient leurs bases de taxe professionnelle réduites par rapport au droit commun, sans lien avec leurs bases de foncier bâti économique et leur richesse réelle.

Cette situation peut être schématiquement appréciée par la capacité d'autofinancement des communes après paiement des intérêts de la dette (CAF ou épargne nette), qui montre de très importantes disparités :

Tableau 8 – Produits, charges et CAF nette des communes du SAN (2007)

	Charges CAF (€/habitant)		Produits CAF (€/habitant)		CAF nette (€/habitant)	
	Commune	Strate régionale	Commune	Strate régionale	Commune	Strate régionale
Bailly-Romainvilliers	1 601	1 025	1 668	1 175	62	84
Chessy	1 530	894	2 748	1 046	1 169	86
Coupvray	1 311	821	1 730	976	400	106
Magny le Hongre	1 274	894	1 411	1 046	137	86
Serris	1 485	1 202	1 680	1 355	171	34
Total	1 458	1 300	1 813	1 462	336	54

Source : DGFIP

Le cas particulier de Bailly-Romainvilliers, où le déséquilibre entre logements et activités (ZAC du Prieuré) est le plus marqué, mérite d'être à cet égard souligné : le SAN accorde à cette commune dont la situation financière est très tendue une subvention d'équilibre supérieure à 1 M€/an, alors même que celle-ci est contributrice au fonds de solidarité de la région Ile de France.

Par ailleurs, la suppression mentionnée *supra* à compter de 2009 du recensement complémentaire dans les périmètres d'OIN en villes nouvelles, ainsi que du dispositif des populations « fictives » pénalisera les communes bâtisseuses à un double titre :

- par la diminution des dotations de l'Etat indexées sur la population, dont notamment la part population de la DGF (impact : 1 M€/an) ;
- par l'augmentation du potentiel fiscal (par diminution du dénominateur), qui réduira les dotations de péréquation (dotation de solidarité urbaine, FPTP, subventions, etc.) qui leur sont versées⁴².

⁴² Cette réforme affectera également le SAN au titre des dotations d'intercommunalité, qui sont réparties en fonction du potentiel fiscal moyen des communes du Syndicat.

Face à cette évolution, deux séries de mesures sont envisageables :

- celles qui permettraient une meilleure péréquation intercommunale, soit par une action propre des communes du SAN sur la répartition de la taxe de séjour qui leur est reversée, voire par des versements de foncier bâti économique d'une commune à l'autre⁴³, soit par une modification des règles applicables à la répartition des bases de taxe professionnelle des SAN pour les rapprocher du droit commun des EPCI ;
- celles qui permettraient d'atténuer les effets de la réforme du recensement (lissage des diminutions de population, maintien de populations fictives avec un impact réduit), voire de valoriser financièrement l'effort de construction, par une majoration du point de population dans le cadre de la DGF ou par la réservation d'une enveloppe *ad hoc* du même type que la dotation de solidarité urbaine, et ce dans le cadre d'un projet « Ecopolis ».

Ces points sont actuellement en cours de discussion entre le MEEDAT et la DGCL. La mission estime nécessaire que l'Etat, tout en favorisant une meilleure péréquation des ressources entre les communes du SAN, soit cohérent dans son action et ne prenne pas de mesures qui pénaliseraient les collectivités où pourraient se développer des programmes de logements qu'il appelle de ses vœux et dont il conserve une large maîtrise dans le cadre de l'OIN.

V. DES QUESTIONS À APPROFONDIR

Au cours de ses travaux, la mission s'est attachée à répondre aussi précisément que possible aux questions qui lui étaient posées. Chemin faisant, elle a identifié divers autres sujets qu'elle n'aurait pu en tout état de cause traiter dans le délai imparti mais sur lesquels elle souhaite attirer l'attention, leur examen conditionnant le bon déroulement des négociations à venir.

Il s'agit en particulier :

- **de l'équilibre des dispositions contractuelles** : l'ouverture éventuelle de nouveaux droits à Euro Disney devrait s'accompagner des contreparties évoquées dans le rapport. Elles pourraient concerner en particulier le prix des terrains des nouveaux logements (ou une rétrocession par Euro Disney d'une partie de ses marges actuelles), la clause « de changement des conditions de marché » dans la commercialisation des bureaux et activités (aujourd'hui difficilement opérante), le partage des risques ou encore la fixation de clauses de rendez-vous d'ici à la fin de la convention (avec des systèmes de sanction en cas de non-respect des engagements des parties) ;
- **du rôle respectif de l'EPA et d'Euro Disney** tant en termes géographiques (un avenant à la convention pourrait conduire à redéfinir les périmètres respectifs d'Euro Disney et de l'EPA en ce qui concerne les logements mais aussi et sans doute surtout les bureaux et activités) que de respect des attributions de l'aménageur et du développeur conformément aux termes de la convention ;
- **de la pertinence du périmètre de l'OIN et du SAN** (au regard en particulier du développement de Montévrain et de la possibilité d'une urbanisation limitée à l'ouest de l'hôpital) et plus généralement la cohérence entre le développement des secteurs III et IV ;

⁴³ Sauf à ce que l'Etat change par la loi les règles de majorité applicables aux SAN ou contribue à l'élargissement du SAN du Val d'Europe à d'autres communes pour éviter les blocages actuels, un accord sur ces points semble toutefois difficile.

- **de la gouvernance du projet.** Trois points méritent à cet égard une attention particulière :
 - les modalités pratiques d'association du SAN à la définition des perspectives d'évolution du secteur IV et à leur mise en œuvre. S'il convient naturellement que chacun soit pleinement en situation d'assumer les responsabilités qui lui sont confiées, de nouveaux modes de travail, à l'instar de ce qui se pratique aujourd'hui dans les récentes OIN devraient utilement être mis en place ;
 - l'explicitation par l'État de ses orientations tant en ce qui concerne le devenir du secteur que le mandat donné à l'Etablissement public d'aménagement. La nomination récente d'un nouveau directeur en fournit opportunément l'occasion et une lettre de mission devrait lui être adressée à cette fin ;
 - le renforcement de l'organisation interministérielle dans la perspective des négociations à venir. Dans le contexte particulier de la suppression du Secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme (SGOU), les moyens mis à la disposition du délégué interministériel à l'opération Eurodisneyland devraient, *a minima*, être sensiblement renforcés.

Paris, le 29 juillet 2008

L'Ingénieur général des Ponts et Chaussées, Le Chargé de mission,

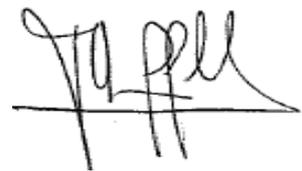


Gilbert Santel



François Wellhoff

L'Inspecteur des Finances,



Michel Laffitte

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : Lettre de mission**
- ANNEXE II : Récapitulatif des entretiens réalisés**
- ANNEXE III : Projet d'intérêt général**
- ANNEXE IV : Périmètre du secteur IV et limites de la convention**
- ANNEXE V Répartition des logements par nature**
- ANNEXE VI Tableau de synthèse des réalisations**
- ANNEXE VII État des ZAC en cours**
- ANNEXE VIII Étude du STIF sur la desserte en TCSP des secteurs III et IV de Marne-la-Vallée**

ANNEXE I

LETTRE DE MISSION



50 p
Copie Bureau

LE MINISTRE D'ÉTAT,
MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES,
ET DE L'EMPLOI

MARTINAND
MAR. 2008

DOCUMENT DIFFUSÉ À
M. BELOTTE
MME DE FLEURIEU
M. PARENT
M. GRESSIER
M. SANTEL
M. JAQUARD
M. CHANTEREAU
M. BARBAROUX
M. JUFFE

Paris, le 17 MARS 2008

A

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

Monsieur le Chef de Service de l'Inspection
Générale des Finances

Objet : Perspectives de développement du secteur IV de Marne-la-Vallée et du projet Eurodisneyland

L'implantation d'Euro Disneyland a permis la constitution d'un pôle touristique et économique d'envergure exceptionnelle dans le secteur du Val d'Europe à Marne-la-Vallée. Suite à la décision prise par l'Etat en 1987 d'encourager la réalisation du projet Disneyland sur ce territoire, la société Eurodisney et les collectivités locales, avec l'appui de l'Etat et de l'établissement public EPAFRANCE, ont contribué conjointement à l'aboutissement d'opérations d'aménagement majeures, dont l'ouverture de deux parcs d'attraction, en 1992 et en 2002, et la constitution d'un centre urbain multipolaire et dynamique.

Une évaluation régulière de l'impact de Disney sur le développement territorial est conduite depuis 1987, afin d'éclairer les prises de décision des autorités publiques et territoriales, dans un contexte caractérisé par une dimension financière et un cadre juridique exceptionnels.

Il est aujourd'hui nécessaire, d'une part, de dresser un bilan d'ensemble des 20 ans de la Convention régissant les rapports entre l'Etat et la société, dont le terme est fixé à 2017, d'autre part, de déterminer les perspectives d'évolution du secteur IV de Marne-la-Vallée et du projet Eurodisneyland.

Le potentiel de construction de logements au Val d'Europe - dans le cadre des objectifs nationaux et régionaux définis par le gouvernement, les conditions financières des collectivités locales et l'impact économique de l'activité touristique, sont les paramètres les plus importants à intégrer dans la réflexion sur le développement du secteur. Cette réflexion suppose d'évaluer aussi bien les projets susceptibles d'être portés par Eurodisney, dans le cadre de futurs avenants à la Convention de 1987, que les possibilités de développements urbains autonomes de la part de la puissance publique.

L'Etat est déjà saisi de certains projets considérés par Eurodisney, tels que le développement des résidences de tourisme « Villages Nature », la phase IV du projet Disney, ou la réalisation d'une station d'épuration privée.

Pour préparer la décision du gouvernement, nous vous demandons de bien vouloir faire réaliser une mission, associant un membre du conseil général des ponts et chaussées et, si nécessaire, un membre de l'Inspection générale des finances sur l'avenir du secteur IV de Mama-la-Vallée. En liaison avec le Délégué interministériel pour le projet Euro Disneyland, le responsable de cette mission sera chargé de présenter, sous 3 mois, un état des lieux de l'avancement du projet EuroDisneyland en France à fin 2007, et des scénarios pour l'évolution de la relation contractuelle avec l'Etat, les collectivités et la société Euro Disney. La mission s'attachera notamment à évaluer les réalisations ayant fait l'objet d'engagements des différentes parties au titre de la Convention de 1987 et de ses divers avenants et programmes détaillés, ainsi qu'à analyser, au regard des projets portés par la société et par les différentes collectivités publiques, la possibilité d'adapter le cadre contractuel fixé en 1987 pour permettre la poursuite de ces développements sur le territoire visé.

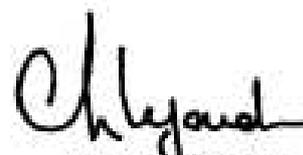
Des pistes d'amélioration seront proposées afin de garantir la prise en compte des priorités affichées par l'Etat sur ce territoire, dont notamment :

- la confirmation de la notoriété mondiale du complexe touristique exploité par Disney, dont les conditions d'expansion seront précisées en tenant compte des parcs existants ainsi que de l'impact potentiel du projet Villages Nature et du lancement possible d'un 3^e parc d'attractions dont les faisabilités doivent être évaluées ;
- le respect des équilibres indispensables à un développement urbain soutenable, qu'il s'agit de quantifier à la lumière d'une analyse de l'attractivité économique globale du Val d'Europe et d'un examen détaillé de la situation financière des collectivités locales ;
- la contribution de Disney dans le Périmètre de la Convention à un projet d'aménagement durable exemplaire, à partir d'une appréciation des initiatives déjà prises en matière de qualité environnementale et de leur capacité à s'inscrire dans une logique d'excellence.

Nous apprécierions de disposer d'un rapport d'étape sous 6 semaines.



Jean-Louis BORLOO



Christine LAGARDE

ANNEXE II

RECAPITULATIF DES ENTRETIENS REALISES

RECAPITULATIF DES ENTRETIENS REALISES

Jean-Paul BALCOU	Maire de Magny-le-Hongre, Président du SAN du Val d'Europe
Arnaud de BELENET	Maire de Bailly-Romainvilliers, Président d'EPAFRANCE
Gérard BREMOND	Président-Directeur général de Pierre et Vacances
Chantal BRUNEL	Députée de Seine-et-Marne
Emeric BURIN des ROSIERS	Conseiller technique au Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
Michel CHAMPON	Directeur du Tourisme
Dominique COCQUET	Directeur général adjoint d'Euro Disney, chargé du développement et des relations extérieures
Mikaël COHEN	Directeur financier des fonds d'épargne à la CDC
Véronique DANILOFF	Vice-Présidente du SAN, chargée de l'aménagement
Paul-Luc DINNEQUIN	Directeur général par intérim d'EPAFRANCE
Martine DOGIT	Maire de Coupvray
Vincent EBLE	Président du Conseil général de Seine-et-Marne
Mireille FERRI	Vice-Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France, chargée de l'aménagement du territoire
Denis GAYAUDON	Maire de Serris
Francis GODARD	Président de l'Université de Marne-la-Vallée
Philippe GOLD	Avocat, Cabinet KGA
Michel GUILLOT	Préfet de Seine-et-Marne
Ignace LAHOUD	Directeur financier d'Euro Disney
Pascal LELARGE	Préfet, Directeur régional de l'équipement d'Ile-de- France
Jacques LE PAPE	Directeur adjoint au Cabinet de la Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
Yves LICHTENBERGER	Président du PRES (Université Paris-Est)
Pierre-Louis MARIEL	Trésorier Payeur général de Seine-et-Marne

- Annexe II, page 2 -

Sophie MOUGARD	Directrice générale du Syndicat des transports d'Ile-de-France
Pierre MUTZ	Préfet de la Région Ile-de-France
Bertrand OUSSET	Directeur général adjoint, Directeur de l'aménagement d'EPAFRANCE
Dominique PANNIER	Conseiller maître à la Cour des Comptes
Arnaud PECKER	Conseiller technique au Cabinet de la Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
Christophe des ROSEAUX	Conseiller au Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes Entreprises, du Tourisme et des Services
Bertrand SCHNEITER	Délégué interministériel au projet Eurodisneyland
Bernard STUMPF	Directeur général délégué de Transdev pour l'Ile-de-France
Marc VERON	Directeur du cabinet du Secrétaire d'Etat chargé du Développement de la Région Capitale
Pierre VELTZ	Chef de la mission aménagement de la Région Capitale

ANNEXE III

PROJET D'INTERET GENERAL

Projet d'intérêt général
relatif au secteur IV de Marne la vallée
et Euro Disneyland

PERIMETRE DU PROJET D'INTERET GENERAL

Périmètre Euro Disneyland

EQUIPEMENTS STRUCTURANTS

Voies ferrées (TGV - RER ...)

Gare

Voie principale - Noeud ou Diffuseur important

Autre voie importante

Parking d'intérêt régional - Gare routière

Grand équipement sportif et de loisirs

Réserve pour équipement

Centre de congrès

Centre commercial régional

Université

Droit de volume sur infrastructures publiques (périmètre)

Cimetières

CARACTERE DOMINANT DU TISSU

Parc de loisirs

Aires de service et parking visiteurs

Dominante hébergement :
Hotel
Résidence hôtelière

Bourg existant

Extension du bourg (multifonction)

Dominante habitat

Espace naturel

Centre commercial

Parc d'activités

Parc tertiaire

Centre urbain multifonctionnel

Espaces paysagés

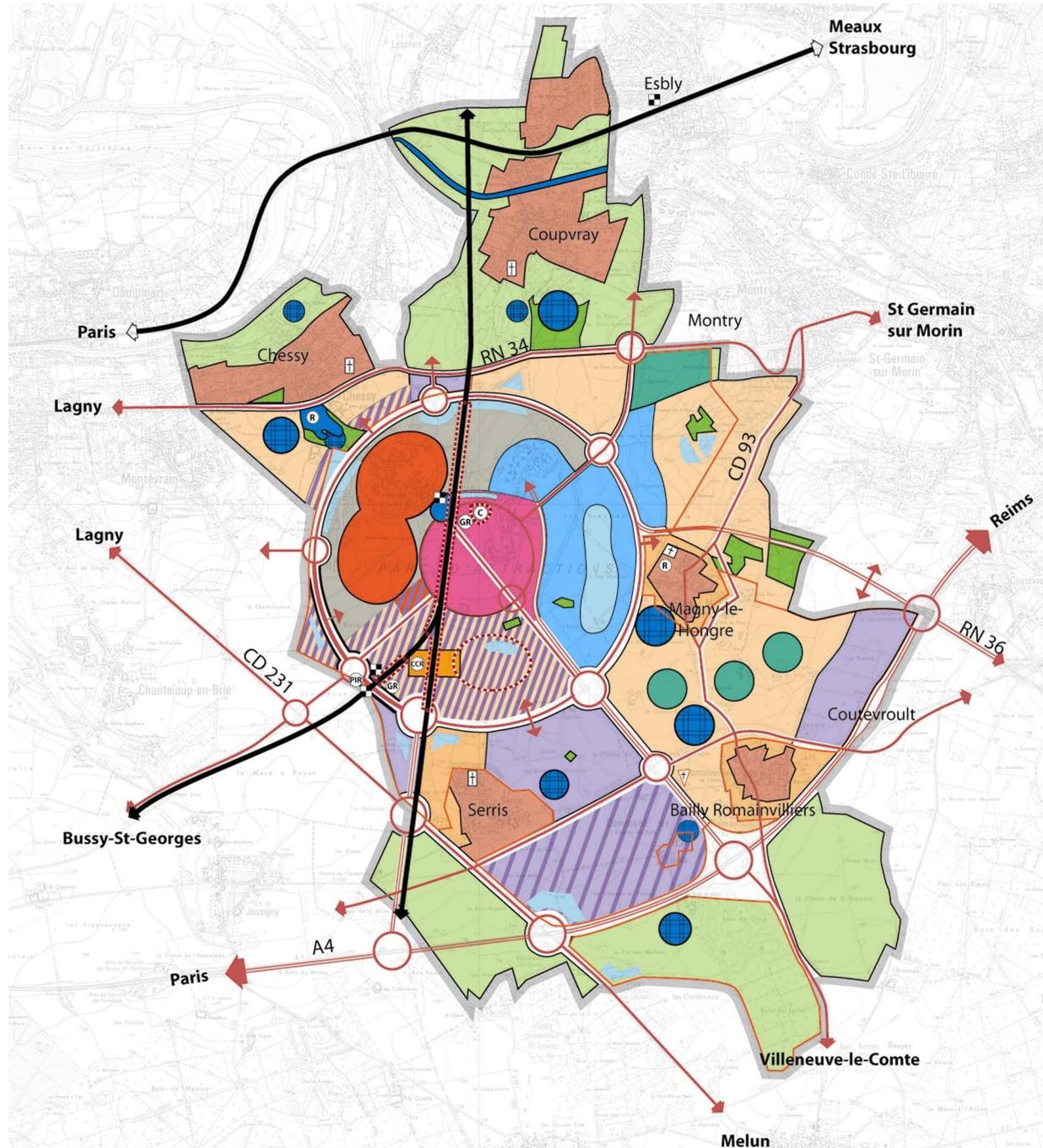
Espaces boisés protégés

Plan d'eau

Echelle : 1 / 25 000 - Date : 16 mars 1987

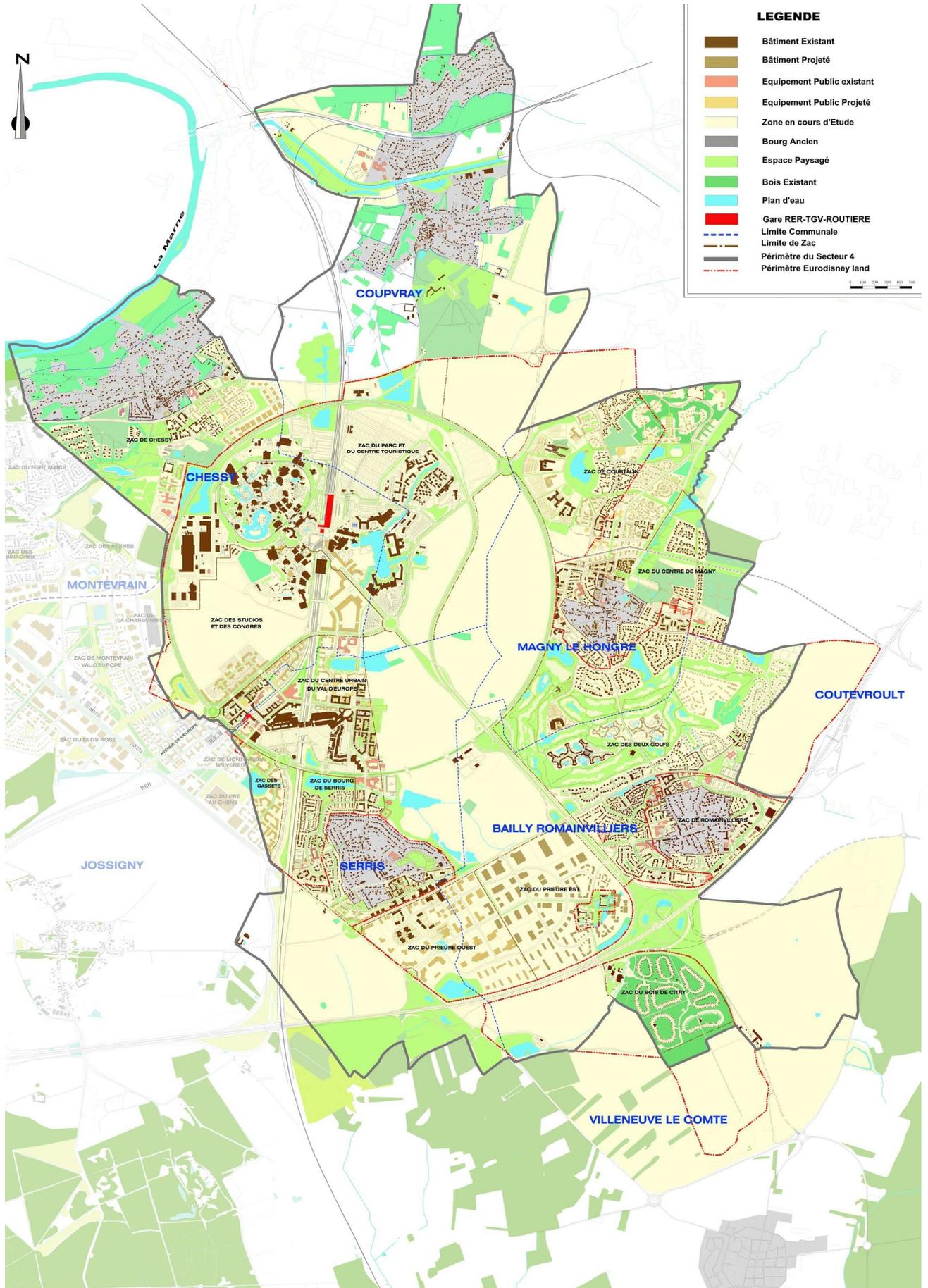
Modifié le : 26 / 12 / 2000

Annexe au décret n° 2000-1274 du 26 décembre 2000
modifiant le décret n° 87-193 du 24 mars 1987



ANNEXE IV

PERIMETRE DU SECTEUR IV ET LIMITES DE LA CONVENTION



ANNEXE V

REPARTITION DES LOGEMENTS PAR NATURE

ZAC (date d'arrêté de réalisation)		Commune	Etat du logement Engagé à fin 2007 (1)	Etat du logement social Engagé à fin 2007 (1)	%	Etat du logement à terme (1)	Etat du logement social à terme (1)	%	Commentaires
Bourg de Serris (Décembre 1991)	Hors Disney	Serris	528	148	28,03%	548	148	27,01%	In 2007 : 989 dont 411 u AC1.11 Résidence Disney non social
Chessy (Novembre 1992)	Hors Disney	Chessy	726	153	21,07%	975	195	20,00%	hors densification éventuelle au voisinage de la ferme du Château
Centre de Magny (Juillet 1992)	Hors Disney	Magny-le-Hongre	860	184	21,40%	860	184	21,40%	In 2007 : 965 dont MH8 : 105 u Résidence Disney non social
CUVE (Juin 1997)	Disney	Chessy	759	185	24,37%	759	185	24,37%	hors accession sociale non comptabilisé comme localité social
		Serris	2071	481	23,23%	2071	481	23,23%	
		ZAC	2830	666	23,53%	2830	666	23,53%	
Courtain (Juin 2001)	Hors Disney		505	0	0,00%	675	135	20,00%	dont densification de 240 logements (138 sociaux)
		ZAC	552	63	11,41%	1000	200	20,00%	
Deux Golfs (Juin 1990)	Disney	Bally-Romainvilliers	1796	266	14,81%	1966	436	22,18%	In 2007 : 1553 dont ES1,11 : 99 u Résidence Disney non social
		Magny-le-Hongre	206	0	0,00%	206	0	0,00%	In 2007 : 306 dont ES1,1 : 190 u Résidence Disney non social
		ZAC	2002	266	13,29%	2172	436	20,07%	
Romainvilliers (Juin 1992)	Hors Disney	Bally-Romainvilliers	531	158	29,76%	531	158	29,76%	
ZAC du Val d'Europe			8534	1638	19,19%	9591	2122	22,12%	total parc de logements hors résidences spéciales non sociales.
(1) : y compris les résidences sociales ou employés disposant de financements sociaux									EPAFRANCE DA4-BO-CM 25/04/2008

ANNEXE VI

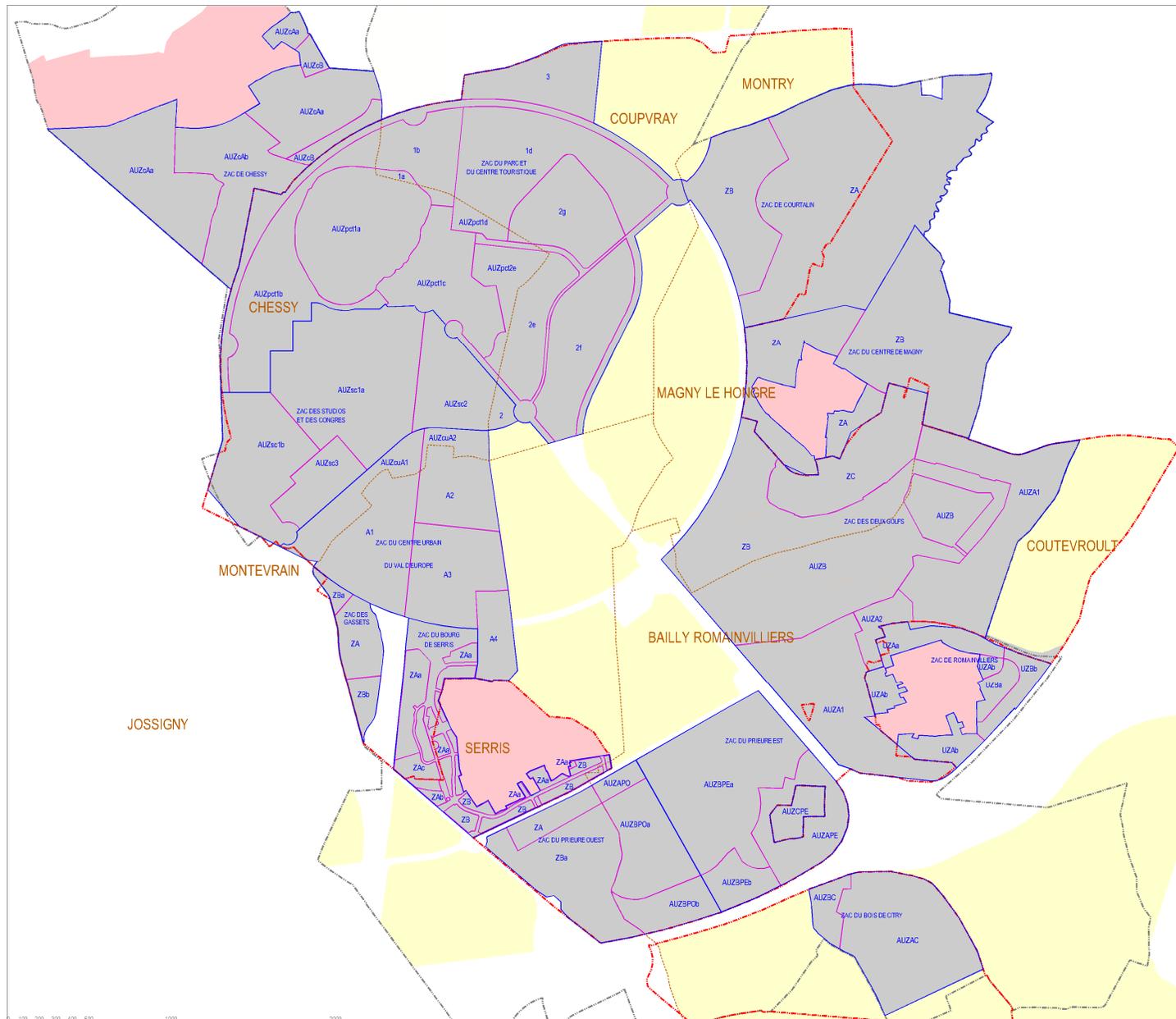
TABLEAU DE SYNTHÈSE DES RÉALISATIONS

LA CONVENTION DE 1987, LES PROGRAMMES INSCRITS DANS LES 3 PHASES ET LES PROGRAMMES REALISES

Ce document est mis à jour en concordance avec les demandes de correction de Disney du 2 juillet 2008		Programmes initiaux Prévus par la Convention de 1987		Programmes Prévus par la Convention de 1987 et les Modifications : PIG + Programmes détaillés + Avenants		Programmes inscrits dans les 3 Phases et avenants (Déc. 2007)		Programmes Réalisés (Levées d'options)		% Convention Initiale	% Convention & ses Avenants	% Phases engagées
Désignation	Unités	u.	Unités	u.	Unités	u.	Unités	u.				
AF Bureaux	520 000	m²	520 000	m²	280 000	m²	75 000	m²				
NO Bureaux	40 000	m²	40 000	m²	0	m²	0	m²				
TO Bureaux	140 000	m²	140 000	m²	0	m²	0	m²				
Bureaux	700 000		700 000		280 000		75 000		11%	11%	27%	
AF Centre commercial régional	90 000	m²	124 000	m²	124 000	m²	122 800	m²	136%	99%	99%	
Centre commercial régional	90 000		124 000		124 000		122 800					
TO Centre de Congrès	40 000	m²	40 000	m²	40 000	m²	0	m²	0%	0%	0%	
Centre de Congrès	40 000		40 000		40 000		-					
AC Centre d'information	1		1		1		1		100%	100%	100%	
Centre d'information	1		1		1		1					
AF Commerces	-	m²	-	m²	6 582	m²	6 582	m²	132%	88%	89%	
NO Commerces	5 000	m²	7 500	m²	800	m²	0	m²				
Commerces	5 000		7 500		7 382		6 582					
ES Golf	1	Terrain	1	Terrain	1	Terrains	1	Terrains				
AC Golf du quartier Est	1		1	Terrain	0	Terrains	0	Terrains				
Golf	2		2		1		1		50%	50%	100%	
AF Habitat collectif	2 500	u.	3 000	u.	2 844	u.	2 844	u.				
TO Habitat collectif	500	u.	-	u.	0	u.	0	u.				
ES Habitat individuel	1 400	u.	2 000	u.	1 880	u.	1 880	u.				
NO Habitat individuel	1 000	u.	1 000	u.	601	u.	601	u.				
AC Résidences	-	u.	-	u.	411	137 u.	3 unit = 1 lgt.	137 u.				
AF Résidences sociales	-	u.	-	u.	413	138 u.	3 unit = 1 lgt.	138 u.				
NO Résidences sociales	-	u.	-	u.	100	33 u.	3 unit = 1 lgt.	0 u.				
ES Résidences	-	u.	-	u.	603	201 u.	3 unit = 1 lgt.	138 u.				
Habitat	5 400		6 000		5 834		5 738		106%	96%	98%	
ES Hôtel et club de golf	200	Ch.	200	Ch.	250	Ch.	250	Ch.				
AF Hôtels	-	Ch.	-	Ch.	152	Ch.	152	Ch.				
NO Hôtels	-	Ch.	2 200	Ch.	2 200	Ch.	1 505	Ch.				
LA Hôtels 2-3 Etoites	2 900	Ch.	-	Ch.	2 000	Ch.	2 000	Ch.				
TO Hôtels 2-3 Etoites	4 100	Ch.	-	Ch.	0	Ch.	0	Ch.				
LA Hôtels 3-4-4L Etoites	5 200	Ch.	8 100	Ch.	0	Ch.	0	Ch.				
TO Hôtels 3-4-4L Etoites	5 800	Ch.	8 000	Ch.	3 890	Ch.	3 472	Ch.				
Hôtels	18 200		18 500		8 492		7 379		41%	40%	87%	
BS Camping / Caravaning / Bungalow	2 100	Empl.	2 100	Empl.	600	Empl.	600	Empl.	29%	29%	100%	
Camping / Caravaning / Bungalow	2 100		2 100		600		600					
ES Résidences en multipropriété	1 050	u.	750	u.	275	u.	190	u.				
NO Résidences en multipropriété	1 350	u.	1 350	u.	0	u.	0	u.				
AF Résidences Hôtelières	-	u.	-	u.	836	u.	636	u.	34%	39%	74%	
Résidences	2 400		2 100		1 111		826					
BS Parc aquatique	1		1		0		0		0%	0%		
Parc aquatique	1		1		-		-					
AC Parc d'activités	750 000	m²	750 000	m²	653 000	m²	88 000	m²	12%	12%	13%	
Activités	750 000		750 000		653 000		88 000					
AT Parc d'attraction	2,00		2,00		2 dont un partiel		1,5		75%	75%	100%	
Parcs d'attractions	2,00		2,00		1,5		1,5					
TO Spectacles / Restauration / Commerces	60 000	m²	60 000	m²	52 840	m²	35 000	m²	58%	50%	66%	
Spectacles / Restauration / Commerces	60 000		70 000		52 840		35 000					

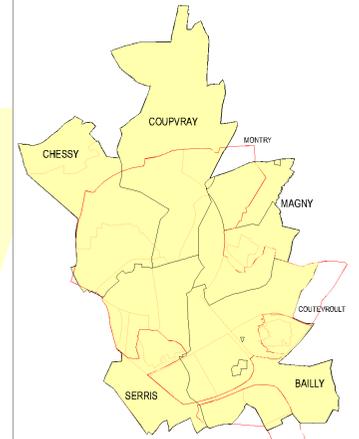
ANNEXE VII
ÉTAT DES ZAC EN COURS

- Annexe VII, page 1 -



LEGENDE

- ZAC opérationnelles
- Bourgs historiques
- Limite communale
- Périmètre Secteur IV
- Périmètre Disney
- Périmètre de ZAC
- Limite de secteur de PAZ
- ZA



BD-DA4 - Mise à jour du 24 février 2006

ANNEXE VIII

**ÉTUDE DU STIF SUR LA DESSERTE EN TCSP DES SECTEURS III ET IV
DE MARNE-LA-VALLEE**



Etude de desserte en TCSP des secteurs 3 et 4 de Marne-la-Vallée

Localisation des projets TCSP identifiés en cours de diagnostic
Document provisoire - juillet 2008 -

