

Rapport n° 015822-01
Mai 2025

Territoires prioritaires d'intervention de l'Etat pour conduire des opérations d'aménagement.

Vers un outil d'aide à la décision pour la mobilisation de l'Etat en matière
d'aménagement opérationnel.

Elli NEBOUT-JAVAL
Louis MOREAU DE SAINT-MARTIN
Jérôme DUCHÊNE (coordonnateur)
Bruno DEPRESLE
Stéphan COMBES

Avec la contribution, en phase de cadrage, de

Vincent MOTYKA

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	9
Introduction	10
1 Si l'aménagement opérationnel est une compétence décentralisée, certains enjeux justifient l'implication de l'Etat dans la conduite d'opérations d'aménagement	12
1.1 L'aménagement opérationnel est une compétence décentralisée	13
1.1.1 Une compétence relevant du bloc communal.....	14
1.1.2 Une compétence dérogatoire de l'Etat	18
1.2 Sur certains territoires, des enjeux d'intérêt national justifient une intervention de l'Etat en matière d'aménagement opérationnel.....	20
1.2.1 Projets à enjeux stratégiques et de souveraineté nationale	21
1.2.2 Territoires cumulant des problèmes dont la résolution dépasse la capacité des collectivités et dont les enjeux interpellent la responsabilité de l'Etat ou la crédibilité de ses politiques publiques	24
1.3 Un nécessaire ciblage de l'intervention de l'Etat vers des opérations prioritaires	29
1.3.1 Un modèle économique de l'aménagement « en transition » qui sollicite davantage les finances publiques	29
1.3.2 Une intervention de l'Etat qui engage ses services déconcentrés et centraux, ses opérateurs et son budget, expression de la solidarité nationale	30
2 Au regard de la diversité des territoires et des projets justifiant son intervention, l'Etat doit pouvoir disposer d'une palette d'outils d'aménagement opérationnel permettant une implication graduée	34
2.1 Une indispensable formalisation contractuelle en amont et à l'appui de l'intervention de l'Etat.....	35
2.1.1 Le partenariat Etat-collectivité comme condition de réussite de tout projet justifiant l'expression de la solidarité nationale.....	35
2.1.2 Des expériences de contractualisation plus ou moins structurantes.....	36
2.1.3 Le projet partenarial d'aménagement (PPA), vers un contrat de référence en matière d'aménagement.....	38
2.2 Des périmètres règlementaires aux prérogatives renforcées qui peuvent faciliter	

la mise en œuvre de certaines opérations	42
2.2.1 Le projet d'intérêt général (PIG) : un outil emportant la prise en compte du projet porté par l'Etat dans les documents de planification des collectivités.....	43
2.2.2 L'opération d'intérêt national (OIN) : un outil à forte dimension symbolique de l'engagement de l'Etat mais dont l'usage devrait être très exceptionnel et n'intervenir qu'en dernier ressort.....	43
2.2.3 La grande opération d'urbanisme (GOU) : un outil pour faciliter la mise en œuvre par les collectivités territoriales d'un projet partenarial avec l'Etat	48
2.3 Un éventail d'opérateurs diversifiés à conserver mais dont l'emploi doit être adapté	50
2.3.1 L'établissement public d'aménagement (EPA) devrait être utilisé pour porter une initiative de l'Etat ou pallier une défaillance grave du bloc communal lorsque la collectivité ne veut pas ou n'est pas en mesure d'assurer un partenariat.....	51
2.3.2 La société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) devrait s'imposer comme le moyen d'un partage des responsabilités entre l'Etat et la collectivité pour la conduite d'opérations partenariales.....	58
2.3.3 Des opérateurs de l'Etat « a territoriaux » peuvent être mobilisés en appui de collectivités dépourvues d'ingénierie opérationnelle adaptée : Grand Paris Aménagement (GPA) et la Société des grands projets (SGP)	64
2.3.4 L'établissement public foncier d'Etat pourrait être mobilisé de façon plus importante pour accompagner et sécuriser des opérations d'aménagement portées par des collectivités dont les ressources en ingénierie sont faibles	68
3 Outil d'aide à la décision pour l'intervention de l'Etat et de ses opérateurs en matière d'aménagement opérationnel.	71
3.1 Si l'opération répond à des enjeux de souveraineté nationale et/ou relevant des compétences exclusives de l'Etat	71
3.1.1 Si la recherche de partenariat ne permet pas de trouver un consensus sur le projet, ou si la collectivité refuse.....	71
3.1.2 Si la recherche de partenariat aboutit.....	72
3.2 Si l'opération répond à des enjeux relevant des compétences des collectivités territoriales.....	73
3.2.1 Si la nature et l'ampleur du projet ou du problème justifie une intervention de l'Etat.....	73
3.2.2 Si la démarche de partenariat ne permet pas de trouver un consensus sur le projet, ou si la collectivité refuse.....	74
3.2.3 Si la démarche de partenariat aboutit.....	74
3.3 Schéma synoptique de l'outil d'aide à la décision	75

Annexes	78
Annexe 1. Lettre de mission.....	79
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées	81
Annexe 3. Guide d'entretien.....	97
Annexe 4. Composition des conseils d'administration des 12 EPA situés dans l'hexagone.....	99
Annexe 5. Cartographies	101
Annexe 5.1. Contrats de PPA signés au 31 décembre 2023	101
Annexe 5.2. EPA et SPLA-IN.....	102
Annexe 6. Glossaire des sigles et acronymes.....	103
Annexe 7. Note de divergence.	107

Résumé

La mission concerne la conduite par ou avec l'Etat d'opérations d'aménagement, c'est-à-dire une action concrète, locale et ciblée qui vise la mise en œuvre d'un projet sur un espace délimité permettant, au moyen notamment d'une action foncière, la construction et/ou la réhabilitation de logements, de bâtiments à usage d'activité, la réalisation d'équipements publics, couplés à l'aménagement d'espaces publics.

Au cours des travaux de la mission, il est apparu, notamment à la faveur d'échanges avec de nombreux acteurs et de la lecture de rapports récents, que l'absence d'un discours structurant porté par l'Etat dans le champ de l'aménagement du territoire nuisait à un processus d'aménagement opérationnel coordonné et cohérent. La mission juge donc nécessaire de rappeler, à titre liminaire, l'urgence d'une remobilisation de l'Etat pour l'élaboration, partagée avec les collectivités territoriales, d'une vision de l'aménagement du territoire national, répondant aux grands enjeux actuels et à venir, comme cadre de cohérence à décliner aux différentes échelles.

Ce préalable étant posé, bien que l'aménagement opérationnel soit une compétence décentralisée, la mission a acquis la conviction que certains enjeux justifient encore, et justifieront demain, notamment au regard des effets du dérèglement climatique, l'implication de l'Etat à titre dérogatoire dans la mise en œuvre d'opérations d'aménagement.

Ce besoin d'intervention de l'Etat ne résulte ni d'une hiérarchie entre les politiques publiques prioritaires ni d'une typologie de territoires qui l'impliqueraient par nature et systématiquement, mais de contextes institutionnels et politiques et d'enjeux sociaux, sociétaux et économiques d'une acuité variable. La mission a en effet pu constater qu'une même politique publique prioritaire pouvait être conduite par les collectivités sans qu'une intervention de l'Etat soit nécessaire dans certains territoires, alors qu'elle pouvait être indispensable dans d'autres. De même, des collectivités de taille comparable peuvent, selon le cas, être en situation de porter des politiques de manière autonome ou au contraire, avoir besoin du concours de l'Etat à titre exceptionnel et subsidiaire.

Dès lors, dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales, la mission estime que la légitimité de l'Etat à s'impliquer en matière d'aménagement opérationnel peut procéder soit du caractère stratégique et de souveraineté nationale que revêt le projet, soit des risques pour la cohésion nationale que présenterait, au regard de l'échelle, de l'intensité, de la concentration, du cumul ou de la soudaineté des difficultés, la non-résolution de ces dernières par les collectivités.

Sur le plan stratégique, cela peut concerner la réalisation de grands équipements d'envergure nationale (par exemple le programme nucléaire), de projets à vocation de rayonnement international (par exemple le *cluster* scientifique et académique de Saclay) ou de projets en lien avec des infrastructures de transports relevant de l'Etat (par exemple le canal Seine Nord Europe). En ce qui concerne les territoires concentrant des problèmes dont la résolution dépasse les capacités d'une collectivité, il peut s'agir notamment de crises urbaines, de reconversion industrielle majeure, de l'accompagnement de villes petites et moyennes en décroissance ou de l'adaptation au changement climatique.

La mission a en outre observé que, sous l'effet des objectifs de sobriété foncière, les mutations en cours de l'économie du secteur de l'aménagement et le besoin de financement public croissant qui en découle, renforcent la nécessité d'apprécier au plus près les priorités et les modalités d'une intervention de l'Etat dans ce domaine.

Au regard de la très grande diversité des territoires et projets susceptibles d'appeler son implication, l'Etat doit pouvoir continuer à disposer d'une palette d'outils opérationnels permettant un engagement gradué et maintenir cette compétence « métier » en son sein. La mission considère que les instruments actuels, y compris les plus anciens conçus avant ou au moment de la

décentralisation, conservent une utilité. En revanche, les modalités et les critères de leur emploi doivent sensiblement évoluer.

Aujourd'hui, la formalisation au préalable d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités, convenant des objectifs poursuivis et emportant des engagements réciproques, apparaît comme la condition de la réussite de tout projet justifiant l'expression de la solidarité nationale, quels que soient les opérateurs et instruments mobilisés. Cette logique a déjà été mise en œuvre de manière éparse pour certains projets d'intérêt national. La mission préconise de la généraliser pour toute intervention, sur la base ou de manière analogue au projet partenarial d'aménagement (PPA) qui constituerait à l'avenir le contrat de référence.

Si les dispositifs du type périmètre réglementaire, opération d'intérêt national (OIN) et programme d'intérêt général (PIG), créés en 1983 lors de la décentralisation, peuvent faciliter le déroulement de projets grâce à des procédures et mesures dérogatoires, leur déploiement, en ce qu'il emporte un dessaisissement de la collectivité de ses compétences en matière d'urbanisme, apparaît en décalage avec le principe du partenariat qui doit prévaloir aujourd'hui dans les relations entre Etat et collectivités. Cette considération milite en faveur d'un usage particulièrement exceptionnel de l'OIN à réserver aux opérations présentant un intérêt national majeur mais dont la prise en charge se heurte, malgré un partenariat constructif avec les collectivités locales, à leur incapacité ou à leur refus d'en assurer la maîtrise d'ouvrage au regard de sa complexité. Par ailleurs, la situation d'une opération présentant un intérêt national majeur mais d'une absence de partenariat avec les collectivités locales est une extrémité que la mission veut théorique mais qui pourrait imposer le déploiement d'une OIN. Le principe d'un recours à l'OIN en dernier ressort se justifie d'autant plus que cet outil peut ne pas être nécessaire dès lors que la collectivité apporte un concours dynamique au projet dans l'exercice normal de ses attributions. Cette dernière peut en effet déployer, si c'est de nature à faciliter la mise en œuvre de l'opération, le dispositif de la grande opération d'urbanisme (GOU), créé en 2018 et offrant des avantages procéduraux comparables à ceux de l'OIN.

En ce qui concerne les opérateurs, de manière cohérente avec la logique partenariale, la société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) s'impose comme le moyen d'un partage de responsabilités équilibré entre collectivité et Etat dans la conduite des opérations, dès lors que la collectivité est en mesure de l'assumer. Ces sociétés peuvent aujourd'hui être créées selon différentes modalités : soit par participation directe de l'Etat au capital ; soit par participation d'un EPA ou de Grand Paris Aménagement (GPA) au capital, dans leur périmètre de compétence réglementaire ou en dehors, sous réserve de l'instauration préalable d'une OIN ou d'une GOU. S'agissant d'opérateurs dont la couverture territoriale est limitée, dont la légitimité à intervenir hors de leur périmètre de compétence est à construire, et afin de garantir la possibilité du déploiement de cet instrument sur l'ensemble du territoire national, la mission préconise d'étendre la possibilité de participer à la création de ce type de société à d'autres opérateurs de l'Etat compétents ou en lien avec l'activité d'aménagement et ayant un ancrage local, en particulier les établissements publics fonciers de l'Etat (EPFE).

Ainsi, la création d'un établissement public d'aménagement (EPA) ne devrait intervenir que pour porter une initiative de l'Etat ou pallier une défaillance grave du bloc communal et lorsque la collectivité ne veut pas ou n'est pas en mesure d'assurer un partenariat. Depuis quelques années, l'Etat a complété son offre en mettant à disposition des collectivités deux grands opérateurs, GPA et la Société des grands projets (SGP), susceptibles d'intervenir, à certaines conditions et, pour la SGP, dans certains domaines sur tout le territoire national pour appuyer des collectivités qui seraient dépourvues d'une ingénierie opérationnelle adaptée. En complément, et toujours dans la perspective d'accompagner les collectivités dont les ressources en ingénierie sont faibles dans l'exercice de leurs compétences, la mission recommande d'étudier une évolution des missions des EPFE afin qu'ils renforcent encore davantage leur offre d'accompagnement en matière d'aménagement.

Pour identifier les territoires d'intervention et les dispositifs à mobiliser en fonction de la situation

locale, du système d'acteurs et des caractéristiques de la problématique à traiter ou du projet à mener, la mission propose un outil d'aide à la décision.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** Engager la construction, partagée avec les collectivités territoriales, d'une vision de l'aménagement du territoire national, répondant aux enjeux actuels et à venir, comme cadre de cohérence à décliner aux différentes échelles..... 13
- Recommandation 2.** Pérenniser et amplifier les différents dispositifs déployés par l'Etat, ses opérateurs et ses partenaires pour accompagner les collectivités territoriales les plus dépourvues en capacité d'investissement, en ingénierie et en opérateurs d'aménagement. 18
- Recommandation 3.** Conserver la capacité pour l'Etat de disposer d'une ingénierie opérationnelle capable, sur l'ensemble du territoire, d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement lorsque les enjeux nécessitent son intervention directe. 21
- Recommandation 4.** Rechercher systématiquement, pour toute intervention de l'Etat en conduite ou en concours d'une opération d'aménagement, la formalisation en amont d'un contrat négocié d'objectifs et de moyens engageant l'Etat et les collectivités concernées dans un partenariat au long cours..... 35
- Recommandation 5.** Pérenniser et faire du PPA le contrat partenarial d'aménagement de référence, incluant un socle d'engagements politiques et techniques réciproques (moyens humains et financiers ; leviers fonciers, juridiques et fiscaux ; trajectoire financière ; calendrier ; gouvernance) et les modalités de leur adaptation dans la durée du projet..... 42
- Recommandation 6.** S'agissant des opérations portées par un EPA existant, conclure systématiquement avec les collectivités territoriales un contrat partenarial actant les objectifs du projet et engageant ces dernières sur leur contribution, notamment financière, dans la durée..... 56
- Recommandation 7.** Réserver la création d'EPA aux projets où l'Etat est à l'initiative ou sur un territoire où la collectivité se trouve dans l'incapacité de répondre à des enjeux d'une importance telle qu'ils sont susceptibles de fragiliser la cohésion nationale, et lorsque les collectivités ne veulent pas ou ne sont pas en mesure d'assumer pleinement un partenariat avec l'Etat. 57
- Recommandation 8.** S'agissant de la gouvernance des futurs EPA, maintenir la représentation des collectivités au sein du conseil d'administration mais assurer une représentation majoritaire de l'Etat. 57
- Recommandation 9.** Lorsque les enjeux et le contexte de l'opération justifient une intervention directe de l'Etat, et que la collectivité est volontaire et en mesure d'assumer pleinement un partenariat, privilégier la création d'une SPLA-IN pour conduire l'opération. 63
- Recommandation 10.** Permettre à d'autres opérateurs de l'Etat compétents ou concourants en matière d'aménagement de participer à la création de SPLA-IN : établissement public foncier de l'Etat, grand port maritime ou autre opérateur. 63
- Recommandation 11.** Assurer la couverture par des EPF d'Etat des territoires qui sont dépourvus d'établissements publics fonciers..... 69
- Recommandation 12.** Etudier les avantages et inconvénients de confier aux EPFE une compétence en matière d'aménagement et les conditions de la mobilisation de cette compétence au bénéfice des collectivités..... 70

Introduction

Par lettre du 1^{er} juillet 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, a saisi l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) aux fins de conduire une mission relative aux territoires prioritaires d'intervention de l'Etat pour conduire des opérations d'aménagement. Cette commande, émise entre les deux tours des élections législatives de juin 2024 et au début d'une période d'instabilité gouvernementale sans précédent sous la cinquième République, a nécessité un travail préalable et conséquent de clarification et de confirmation de ses objectifs, y compris avec les administrations centrales et agence concernées.

Identifiant l'aménagement opérationnel comme un levier pour atteindre les objectifs de différentes politiques publiques prioritaires de l'Etat, la commande interroge les conditions dans lesquelles ce dernier peut les soutenir en « *décid[ant] d'intervenir pour favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national* ». Elle souligne que l'Etat peut notamment reprendre la compétence en aménagement opérationnel via en particulier l'instauration d'une opération d'intérêt national (OIN) et créer des établissements publics d'aménagement (EPA). Elle ne s'attarde pas sur les autres modalités d'intervention dont l'Etat dispose désormais pour assurer ou contribuer à la conduite de projets d'aménagement mais invite les missionnés à identifier et hiérarchiser, au regard des enjeux, les territoires prioritaires où l'intervention de l'Etat en conduite d'opérations d'aménagement pourrait être nécessaire et à proposer un cadre d'intervention de l'Etat adapté.

Constatant qu'il n'y a pas de politique prioritaire ni de typologie de territoire qui justifient par nature et systématiquement une implication de l'Etat sur le plan opérationnel mais des contextes institutionnels et politiques et des enjeux sociaux, sociétaux et économiques d'une acuité variable, la mission s'est saisie de cet objectif de priorisation de l'accompagnement de l'Etat à la conduite d'opérations d'aménagement en s'attachant à stabiliser une méthode d'analyse des situations dans leur diversité qui pourra être mobilisée par les services.

L'élaboration de cette méthode d'analyse a été - dans le cadre d'une itération permanente entre retour d'expérience et approche prospective - alimentée par plus de 85 auditions, soit plus de 180 personnes entendues, des revues de la littérature et études de cas. Elle a mis en regard les enjeux qui ont justifié, justifient et justifieront l'implication de l'Etat dans la conduite d'opérations d'aménagement [*Partie 1*] avec une analyse actualisée de la palette d'outils d'aménagement opérationnel dont l'Etat devrait disposer pour pouvoir le faire [*Partie 2*]. Compte tenu des spécificités notamment géographiques et institutionnelles des départements et régions d'outre-mer, la mission n'a pas investigué les questions propres à ces territoires.

Plus de 40 ans après les grandes lois de décentralisation qui ont impulsé la montée en compétence des collectivités territoriales dans le champ de l'aménagement opérationnel et dans un contexte d'évolution du modèle économique de l'aménagement et de fragilisation de l'ingénierie de l'Etat, la mission a mis au cœur de ses travaux la question de la légitimité et de la capacité de l'Etat à prendre part à des opérations d'aménagement.

Parce que la légitimité de l'Etat à prendre un rôle prépondérant dans des opérations d'aménagement en réponse à des enjeux de souveraineté nationale reste entière ; parce que les difficultés auxquelles sont confrontés certains territoires continuent de justifier un appui renforcé de l'Etat dans l'exercice de leurs compétences ; parce que les effets du dérèglement climatique vont les mettre au défi d'une incontournable recomposition, la mission a acquis la conviction que l'intervention de l'Etat est et sera encore nécessaire.

A l'appui de cette conviction, elle a posé deux principes cardinaux ayant vocation à pérenniser cette capacité d'intervention de l'Etat : le ciblage et la gradation.

En résulte un outil d'aide à la décision *[Partie 3]*, qui décline différents critères d'analyse permettant de caractériser, au cas par cas, la problématique à traiter ainsi que la situation du territoire et de ses acteurs afin de fonder le déploiement des différents dispositifs mobilisables par l'Etat pour conduire ou concourir à des opérations d'aménagement.

1 Si l'aménagement opérationnel est une compétence décentralisée, certains enjeux justifient l'implication de l'Etat dans la conduite d'opérations d'aménagement

Parce que la notion d'aménagement est au cœur de la commande, il importe en premier lieu d'en distinguer deux acceptions dont la mission a pu constater qu'elles étaient parfois confondues : l'aménagement du territoire et l'aménagement opérationnel.

La première renvoie à la traduction spatiale d'une vision stratégique et intégrée, à la planification aux différentes échelles, visant à organiser le développement économique, social et environnemental de l'espace national, régional ou infrarégional de manière équilibrée. Elle relève à ce titre de l'État, compétent en matière d'aménagement du territoire national mais également des régions et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), compétents notamment en matière de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)¹ et de schéma de cohérence territoriale (SCoT)².

La seconde désigne une action concrète, locale et ciblée qui s'inscrit dans le cadre d'un projet de territoire et vise la mise en œuvre d'un projet sur un espace délimité permettant, au moyen notamment d'une action foncière, la construction et/ou la réhabilitation de logements, de bâtiments à usage d'activité, la réalisation d'équipements publics, couplés à l'aménagement d'espaces publics.

Bien que les auditions aient mis à jour un constat, partagé par de nombreux acteurs et récents rapports³, selon lequel l'absence d'un discours structurant à l'échelle nationale porté par l'Etat dans le champ de l'aménagement du territoire nuisait à un processus d'aménagement opérationnel coordonné et cohérent, c'est bien sur cette seconde notion et les enjeux qu'elle soulève localement que la mission s'est attachée à circonscrire ses travaux⁴. La mission tient toutefois à rappeler en préambule l'urgence d'une remobilisation de l'Etat dans l'élaboration, partagée avec les collectivités territoriales, d'une vision de l'aménagement du territoire aux différentes échelles (entendue comme cadre de cohérence et guide à l'aménagement opérationnel) qui lui permette de répondre aux grands enjeux auxquels il est et sera confronté.

A défaut d'une réactivation de la politique qui avait prévalu au cours des années 1960-1970, dont beaucoup doutent de la vraisemblance, c'est une définition, une hiérarchisation et une territorialisation des priorités nationales et infranationales par l'Etat qui est aujourd'hui réclamée.

¹ Le SRADDET est élaboré par la région, à l'exception de la région d'Ile-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région. Article L4251-1 du code général des collectivités territoriales

² Le SCoT peut être élaboré par un EPCI ; un syndicat mixte, un pôle métropolitain ou un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) constitué exclusivement des communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du SCoT ; un syndicat mixte, à condition que les communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du SCoT aient tous adhéré à ce syndicat mixte et lui aient transféré la compétence en matière de SCoT. Articles L. 141-1 à L. 145-1 et R. 141-1 à R. 143-16 du code de l'urbanisme

³ Thierry BONNET, Stéphan COMBES, Clémentine PESRET. Territorialisation du besoin de création de logements nouveaux et de construction de logements neufs. Rapport IGEDD n° 015435-01. Octobre 2024. « *Recommandation n°1 : Relancer à l'initiative de l'Etat la construction d'une vision de l'aménagement du territoire national intégrant les enjeux de la lutte contre le changement climatique, de la sobriété foncière, de la souveraineté économique et du plein emploi, et répondant aux besoins en logement.* »

Jean-Martin DELORME, Anne-Claire MIALOT, Cédric VAN STYVENDAEL. Ensemble, refaire ville. Pour un renouvellement urbain des quartiers et des territoires fragiles. Rapport remis en février 2025. « *Recommandation n°1 : 1. Installer un comité interministériel d'aménagement du territoire auprès du Premier ministre, associant les collectivités territoriales, chargé de définir et de porter une politique nationale de rééquilibrage territorial et d'anticipation des conséquences territoriales du changement climatique (adaptation, territoires inhabitables).* »

⁴ Voir annexe 3 : guide d'entretien

Définir par exemple une stratégie économique, et notamment industrielle, ou des stratégies de souveraineté énergétique ou numérique, sans ancrage territorial fait prendre le risque d'être inopérant. De même, en réponse aux grands enjeux qui traversent les territoires, à l'image par exemple de la nécessaire recomposition des territoires littoraux face au recul du trait de côte, comme hier avec la loi littoral, l'Etat est attendu à la fois sur la définition des principes directeurs et sur l'aide à la conception et à la mise en œuvre des projets de territoires cohérents avec ces principes.

L'Etat doit donc se doter, dans le cadre d'un partenariat rapproché avec les collectivités locales, d'une vision des enjeux nationaux et des grands équilibres territoriaux. Un moment fort de ce partenariat au service de la définition et la mise en œuvre de la stratégie d'aménagement d'ensemble pourrait être l'accompagnement des collectivités dans la définition du périmètre approprié à un projet de territoire cohérent dans le cadre de l'association de l'Etat à l'élaboration des documents de planification.

Toujours à l'amont de l'aménagement urbain proprement dit, là où le défaut des compétences apparaît le plus nettement, l'Etat est fondé à souligner la nécessaire cohérence dans la définition des projets en veillant, par exemple au travers de sa participation financière et/ou technique dans le cadre de ses différents dispositifs d'accompagnement, à une approche transversale et coordonnée entre les différents acteurs impliqués et services responsables⁵.

Plus récemment, la culture de l'aménagement du territoire a pu progresser à travers différents dispositifs déployés par l'Etat pour accompagner les collectivités territoriales dans l'aménagement de leur territoire⁶. Même s'ils font l'objet d'appréciations contrastées et si certains déplorent le saupoudrage spatial et le manque de continuité temporelle, la plupart des acteurs de terrain reconnaissent que ces dispositifs créent une dynamique et permettent de prendre du recul en élaborant un projet de territoire.

Recommandation 1. Engager la construction, partagée avec les collectivités territoriales, d'une vision de l'aménagement du territoire national, répondant aux enjeux actuels et à venir, comme cadre de cohérence à décliner aux différentes échelles.

1.1 L'aménagement opérationnel est une compétence décentralisée

L'article L300-1 du Code de l'urbanisme définit les opérations d'aménagement en fonction de leur objet et en confie explicitement la mise en œuvre au bloc communal du fait des différentes politiques, relevant désormais de ses compétences, qu'elles ont vocation à mettre en œuvre.

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le recyclage foncier ou le renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, de renaturer ou de désartificialiser des sols, notamment en

⁵ C'était l'esprit du dispositif des « Ateliers des territoires » mis en place il y a une quinzaine d'années, et de sa session "Aménager les territoires productifs, sobres et créateurs de valeurs", qui traitait des interactions positives à réinventer entre aménagement et activités productives, entre développement et création de valeurs, dans le nouvel écosystème territorial qu'instaurait la transition écologique.

⁶ Contrat de relance et de (devenu pour la réussite de la) transition écologique (CRTE), Territoires d'industrie, Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), Action cœur de ville (ACV), Petites villes de demain (PVD) et Villages d'avenir.

recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. »

Cette mise en responsabilité du bloc communal est le résultat d'un mouvement progressif, que nombre d'acteurs auditionnés considèrent comme inachevé, de conquête de l'autonomie locale, avec une très forte impulsion donnée par les lois de décentralisation au début des années 1980.

1.1.1 Une compétence relevant du bloc communal

1.1.1.1 Un processus progressif

Ce processus de décentralisation de l'aménagement en France s'est construit par étapes, dans un contexte marqué par la centralisation historique de l'État. Depuis la loi municipale du 5 avril 1884, les communes disposaient en effet d'un statut reconnu, avec un maire élu par le conseil municipal, mais cette autonomie restait très encadrée par un contrôle a priori de leurs décisions par le préfet. Les communes avaient une autonomie limitée, y compris dans les domaines touchant à l'urbanisme et à l'aménagement. La prise de conscience des inconvénients pour le développement économique et social de la domination de la région capitale dans la structuration territoriale et de la nécessité de repenser l'équilibre spatial, illustrée notamment par la critique portée en 1947 par l'ouvrage *Paris et le désert français* de Jean-François Gravier, se traduit par la montée en puissance d'un Etat « planificateur » incarné notamment par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), créée en 1963, administration de mission chargée de coordonner les politiques d'aménagement du territoire.

Ce n'est toutefois qu'à partir de la grande loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967, que le débat sur la décentralisation de la compétence aménagement est véritablement ouvert, alors même que l'Etat « aménageur » engage les grands projets des villes nouvelles et crée une première génération d'établissements publics d'aménagement (EPA) pour les réaliser. Dans le même mouvement, la loi substitue à la compétence exclusive de l'État en matière de planification urbaine un aménagement concerté, c'est-à-dire négocié entre les collectivités locales et l'État, celui-ci conservant la compétence juridique. La loi introduit par ailleurs pour la première fois des outils de planification spatiale à l'échelle locale⁷ amorçant une implication accrue des collectivités territoriales dans la planification.

A partir de 1981, une politique de décentralisation est engagée afin de rapprocher les citoyens des centres de décision et de responsabiliser les autorités élues⁸. Entre 1982 et 1983, trois lois « Defferre » sont promulguées. La première, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, constitue un tournant en ce qu'elle supprime la tutelle exercée par le préfet sur les collectivités locales et transforme les régions en collectivités territoriales de plein exercice. Les lois suivantes actent le transfert progressif, en trois ans, des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales dans de nombreux domaines et la globalisation des aides financières accordées aux collectivités par l'Etat sous la forme de dotation.

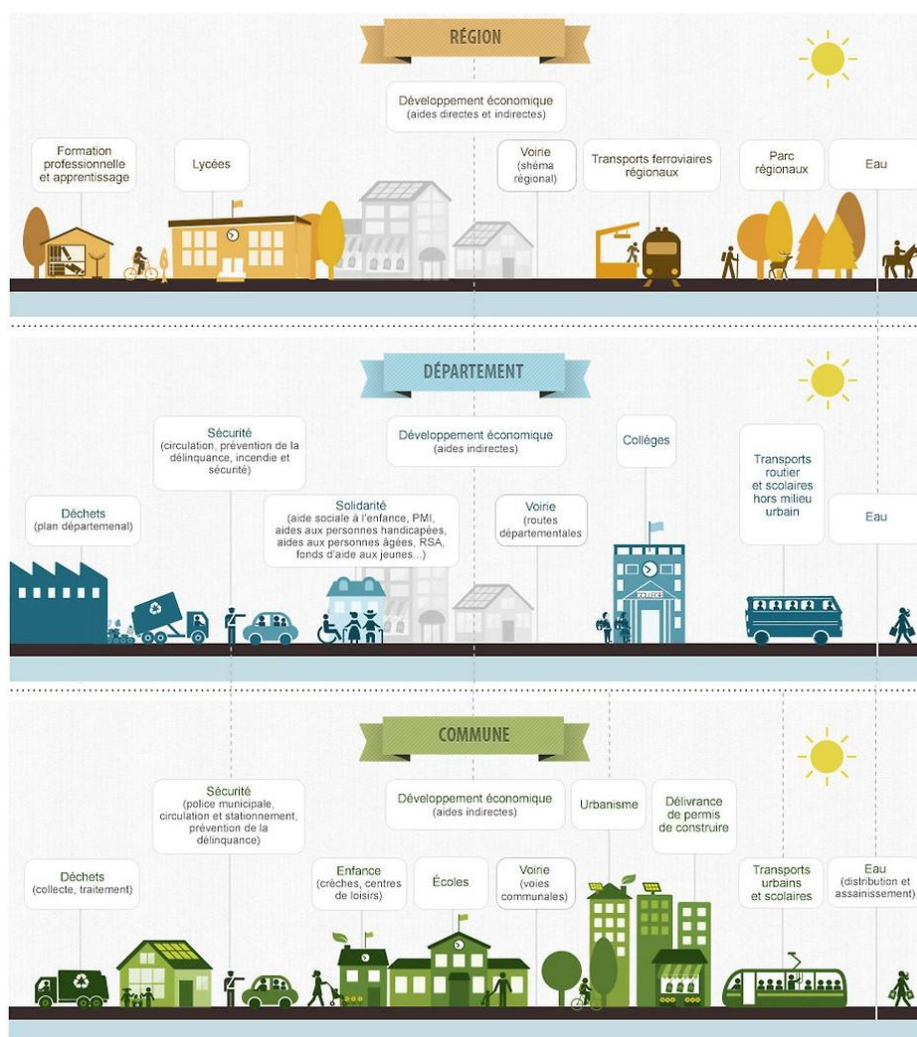
C'est l'acte I de la décentralisation (1982-1986) ; dans le champ de l'aménagement, les régions sont désormais chargées de la planification régionale et les communes de l'élaboration des documents d'urbanisme et de délivrance des autorisations. L'acte II (2003-2004) vient quant à lui

⁷ Notamment les schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS),

⁸ www.vie-publique.fr

consacrer le principe de décentralisation en le constitutionnalisant⁹ et en transférant aux collectivités locales et aux EPCI de nouvelles compétences, l'Etat continuant jusqu'à aujourd'hui à exercer un contrôle de légalité sur leurs actes administratifs.

Il résulte de ces deux actes fondateurs une répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux dont la stratification et parfois la superposition perdurent et dont la cohérence interroge, en dépit des réformes plus ou moins structurantes qui se sont succédées depuis 2012. Est notamment pointée comme facteur limitant l'efficacité de cette organisation décentralisée, de ce « millefeuille territorial », l'absence d'autonomie fiscale des différentes collectivités territoriales dont les ressources sont bien souvent décorrélées de leur domaine de compétence¹⁰.



Les compétences des collectivités territoriales. Service d'information du gouvernement (SIG). 2014

⁹ Article premier de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. »

¹⁰ A titre d'exemple, les départements perçoivent les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à titre de recette alors même que leur intervention dans les champs foncier et immobilier se limite à l'acquisition, voire la préemption, de terrains au service d'espaces naturels sensibles ou pour constituer des réserves de compensation environnementales.

1.1.1.2 La montée en puissance du bloc communal dans le champ de l'aménagement

Dès 1983, la compétence en matière d'urbanisme, indissociable de l'aménagement opérationnel, est donc confiée aux communes, sans distinction de taille, sous réserve de l'existence d'un document d'urbanisme. Ce choix se révèle rapidement limitant, nombre de communes étant dépourvues de moyens suffisants et d'une assise territoriale cohérente leur permettant d'exercer efficacement la compétence.

Il faut attendre près de deux décennies pour que les insuffisances de cette organisation apparaissent clairement : faible dynamisme de la planification, inégalités territoriales croissantes, inefficacité des politiques locales¹¹. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, entend, tout en préservant la commune comme base de la démocratie locale, simplifier et clarifier les mécanismes de coopération intercommunale. L'aménagement de l'espace (incluant la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté) devient alors une compétence obligatoire des nouvelles structures intercommunales mais limitée à la conduite d'actions d'intérêt communautaire. Il s'agit là de la première étape d'une transition qui s'inscrit dans la durée, la majorité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) étant alors des communautés de communes aux prérogatives limitées et disparates, et qui se poursuit avec la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

La loi ALUR marque un tournant en consacrant le principe du plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal¹², bien qu'atténué par la possibilité pour une minorité communale d'y faire obstacle. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) consolide le rôle exclusif du bloc communal dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement en supprimant la clause générale de compétence pour les régions et les départements¹³, qui leur permettait jusqu'à cette date d'intervenir en subsidiarité si nécessaire.

Dans la continuité du processus de renforcement de l'échelon intercommunal, dont les représentants restent toutefois élus au suffrage universel indirect, maintenant la commune comme échelon démocratique de référence, plusieurs lois récentes¹⁴ ont consolidé le rôle central des intercommunalités dans les politiques d'aménagement. Ce mouvement s'est encore amplifié avec la loi climat et résilience du 22 août 2021, qui les consacre comme acteurs majeurs de la transition écologique à laquelle l'aménagement à vocation à prendre toute sa part, notamment dans la lutte contre l'artificialisation des sols.

À ce corpus normatif s'ajoute un ensemble d'outils juridiques et d'instruments opérationnels, progressivement créés par le législateur et confiés à l'échelon intercommunal : il peut mobiliser la

¹¹ JEGOUZO Yves, Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme » : quelle décentralisation ? Revue française d'administration publique n° 156, 2015, p. 1049-1054

¹² Notons que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) avait introduit la possibilité, mais pas l'obligation, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'élaborer un Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

¹³ La clause générale de compétence est un principe selon lequel une collectivité territoriale dispose d'une capacité d'intervention générale lorsque les deux conditions suivantes sont réunies : il existe un intérêt public local et le domaine d'intervention ne relève pas d'une compétence exclusive de l'État ou d'une autre collectivité territoriale. Désormais, seules les communes peuvent se prévaloir de ce principe.

¹⁴ La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté approfondit cette logique d'intégration intercommunale en intégrant davantage les politiques de l'habitat aux documents d'urbanisme, renforçant le rôle des intercommunalités dans la lutte contre les inégalités territoriales et la ségrégation socio-spatiale. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) contribue quant à elle à encourager cette montée en responsabilité des intercommunalités en leur confiant de nouveaux outils d'aménagement partenariaux. La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite 3DS) stabilise et clarifie ce mouvement en réaffirmant le bloc communal comme noyau opérationnel de la planification locale.

zone d'aménagement concerté (ZAC), l'opération de revitalisation territoriale (ORT), contractualiser un projet partenarial d'aménagement (PPA) éventuellement complété par une grande opération d'urbanisme (GOU), exercer son droit de préemption urbain (DPU), créer des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), capitaliser des sociétés d'économie mixte (SEM)... autant d'actions qui ont vocation à permettre au bloc communal de traduire spatialement ses ambitions en matière d'aménagement. Pour autant, il est clair que la bonne mobilisation de cette boîte à outils suppose la capacité à faire des collectivités territoriales, dont l'ingénierie constitue un enjeu majeur.

1.1.1.3 Des collectivités territoriales inégalement outillées

La capacité des collectivités territoriales à engager et à mener à bien des opérations d'aménagement repose en premier lieu sur une volonté politique affirmée et un accord entre les élus locaux. En la matière, aucune intercommunalité, quelles que soient son échelle et son histoire, n'est à l'abri d'une résistance des communes membres. En revanche, si la boîte à outils en matière d'aménagement opérationnel est aujourd'hui robuste, sa mobilisation par les intercommunalités révèle une hétérogénéité territoriale. Alors que les métropoles et communautés urbaines disposent généralement de ressources, services et ingénierie leur permettant d'exploiter pleinement ces outils, les communautés de communes et d'agglomération, majoritaires¹⁵, rencontrent encore bien souvent des difficultés liées à leur gouvernance¹⁶, à leur taille, au manque d'ingénierie, d'expertise ou d'opérateurs (EPL, soit pour l'essentiel SEM, SPL et SPLA).

Les opérations d'aménagement, complexes par nature, mobilisent en effet une expertise pluridisciplinaire qui fait souvent défaut dans les collectivités de petite ou moyenne taille, alors même que ces projets nécessitent une structuration sur le temps long. Cette faiblesse est accentuée par la concentration des EPL¹⁷ et des ressources humaines qualifiées autour des métropoles et des grandes communautés urbaines, dessinant une véritable « diagonale du vide de l'ingénierie »¹⁸ sur le territoire, à de notables exceptions près.

Pour pallier ces fragilités, différents dispositifs d'accompagnement des collectivités les plus fragiles dans l'élaboration de stratégies d'aménagement sont déployés à l'initiative de l'État (à l'image des « Ateliers des territoires »), de ses opérateurs nationaux (le CEREMA, l'ADEME, l'ANCT, l'ANRU, l'ANAH, le centre de ressources national de Grand Paris Aménagement) mais aussi de la Banque des territoires, des agences d'urbanisme et des EPF lorsqu'ils existent. Malgré ces efforts croisés, les disparités territoriales en matière d'ingénierie et d'expertise demeurent un frein majeur à l'exercice plein et autonome de la compétence aménagement par les collectivités territoriales.

À cet enjeu s'ajoute celui du financement des opérations d'aménagement par la puissance publique, devenu central dans leur conception et leur mise en œuvre. Alors qu'elles sont confrontées à des besoins d'investissement importants et différenciés, certaines collectivités peinent à y répondre, en raison de capacités budgétaires contraintes couplées à une absence de visibilité pluriannuelle sur les financements de l'État susceptibles d'être obtenus, complexifiant d'autant leur passage à « l'acte d'aménager ».

¹⁵ Au 1er janvier 2024, la France métropolitaine et les départements d'outre-mer (DOM) comptent 34 935 communes. On recense 1 254 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Un tiers de la population réside dans une communauté urbaine ou dans une métropole, un tiers dans une communauté d'agglomération (CA) et un tiers dans une communauté de communes (CC). Bulletin d'information statistique. Département des études et des statistiques locales. Direction générale des collectivités locales (DGCL). Mars 2024.

¹⁶ Notamment en lien avec la notion d'intérêt communautaire qui s'applique à certaines compétences pourtant considérées comme obligatoires

¹⁷ Les EPL dans l'aménagement et dans la construction en 2023. Eléments d'analyse. Fédération des élus des EPL. Décembre 2023.

¹⁸ SCET. L'ingénierie territoriale. Une aubaine pour les territoires (et pour la France !). SCET, CITADIA, Conseils évaluations immobilières, AATIKO Conseils, 2021.

Sur le plan des opérateurs mobilisables pour préparer et accompagner la mise en œuvre opérationnelle des projets, la mission a constaté le rôle essentiel des établissements publics fonciers (EPFE), opérateurs d'Etat, aujourd'hui parfaitement intégrés dans le tissu local et qui peuvent jouer un rôle d'impulsion et de mobilisation des acteurs, y compris bien sûr les opérateurs d'aménagement lorsqu'ils sont présents sur le territoire (voir ci-après 2.3.4).

Au-delà de l'intervention des EPFE, il ressort des auditions que lorsque les enjeux d'aménagement relèvent d'un intérêt et d'une compétence locales, la question de l'aménageur doit être traitée au niveau des collectivités territoriales, préférentiellement à travers un élargissement des secteurs ou des domaines d'intervention des EPL existants. La constellation d'opérateurs de Franche-Comté (Doubs, Jura, Haute-Saône¹⁹, avec une extension récente vers Dijon), intervenant en aménagement et en construction (conjointement ou non avec des promoteurs), sous l'égide d'une structure de tête (SEDIA) constituant également un centre de ressources et se mettant à la disposition des élus qui le souhaitent, semble une référence pertinente.

Le renforcement de la logique de projet de territoire à l'amont des opérations, le développement des opérateurs locaux et de leurs interventions ainsi que la professionnalisation des acteurs²⁰ constituent, avec la sécurisation des cadres financiers, autant de préalables à la mise en œuvre de projets tangibles et dépassant le stade des déclarations d'intention.

Recommandation 2. Pérenniser et amplifier les différents dispositifs déployés par l'Etat, ses opérateurs et ses partenaires pour accompagner les collectivités territoriales les plus dépourvues en capacité d'investissement, en ingénierie et en opérateurs d'aménagement.

1.1.2 Une compétence dérogatoire de l'Etat

S'il conserve sa légitimité d'intervention en maîtrise d'ouvrage pour répondre aux enjeux relevant clairement de sa compétence propre, l'Etat a été conduit par la décentralisation à évoluer progressivement d'un rôle de planificateur et d'aménageur vers un rôle d'accompagnateur des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aménagement opérationnel. Pour autant, dès les premières lois de décentralisation, le législateur a attribué à l'Etat une capacité dérogatoire d'intervention en maîtrise d'ouvrage directe dans les situations présentant des « enjeux d'une importance telle »²¹ qu'ils excèdent les moyens d'action des collectivités territoriales concernées. Depuis 1983, l'Etat dispose donc de la compétence exclusive pour délimiter, par décret en Conseil d'Etat, des périmètres au sein desquels il peut, de manière dérogatoire au droit commun, assumer en propre, en lieu et place des collectivités territoriales compétentes, ou contribuer à répondre aux grands enjeux des politiques d'aménagement par une intervention ponctuelle en maîtrise d'ouvrage d'opération par l'intermédiaire de ses établissements publics.

¹⁹ Le territoire de ces trois départements (en dehors du Haut Jura) est très largement couvert, par SEDIA et les trois SPL d'aménagement, qui interviennent du stade de la définition des besoins à la mise en œuvre. Le quatrième département de l'ancienne région de Franche-Comté, le Territoire de Belfort, dispose d'outils propres.

²⁰ L'opportunité de constituer un écosystème des professionnels de l'aménagement (chargés de mission ACV et PVD, salariés des opérateurs, etc.), ouvrant à ces derniers des perspectives variées, a été soulignée par certains interlocuteurs de la mission.

²¹ Il est fait ici référence aux articles L102-12 et suivants du code de l'urbanisme qui précise qu'une OIN peut être créée pour « une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et l'engagement de l'Etat à y consacrer des moyens particuliers »,

1.1.2.1 D'un Etat aménageur, mobilisant ses établissements publics au service des grands enjeux des politiques d'aménagement...

Pour comprendre cette transition et les enjeux auxquels elle s'attache à répondre, il faut remonter aux années 1950 ; la France est alors confrontée à une croissance démographique et urbaine soutenue. L'exode rural, la reconstruction d'après-guerre et l'essor économique des Trente Glorieuses entraînent une forte pression foncière et une urbanisation désordonnée, en particulier en Île-de-France. Pour répondre à ces défis et comme nous l'avons vu précédemment, l'État engage une politique de planification urbaine volontariste qui pose les bases de l'aménagement moderne, et prévoit notamment la création d'établissements publics pour la réalisation des villes nouvelles, à commencer par l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), créée en 1962 pour constituer les réserves foncières requises pour bâtir les villes nouvelles d'Île-de-France (et qui deviendra Grand Paris Aménagement en 2015).

Les EPA de cette première génération²², sont conçus comme des opérateurs d'aménagement intégrés chargés de concevoir et piloter la création *ex nihilo* de villes nouvelles, maîtriser l'étalement urbain de la région parisienne, favoriser la création d'emplois et de logements dans de nouveaux pôles urbains. Ils disposent de compétences larges, allant de la planification urbaine à la gestion du foncier, en passant par la réalisation des équipements publics et la coordination des acteurs publics et privés.

Dans les années 1980, le contexte économique et territorial évolue : la désindustrialisation entraîne l'apparition de friches industrielles, la croissance démographique ralentit, et les problématiques sociales s'accroissent dans certains quartiers. Parallèlement, la décentralisation engagée par les lois Defferre de 1982 redéfinit les rapports entre l'État et les collectivités locales. Dès lors, l'enjeu n'est plus de créer d'autres villes nouvelles, mais de réhabiliter et de transformer la ville existante. Les collectivités territoriales nouvellement compétentes en aménagement se heurtent à la complexité de l'intervention en renouvellement urbain. L'État réoriente alors progressivement l'action de certains EPA existants vers la densification ou la revalorisation de quartiers existants et en crée de nouveaux²³ qui se voient confier la reconversion de friches industrielles ou portuaires, le renouvellement des quartiers dégradés ainsi que la réintégration de ces territoires dans une dynamique économique et sociale. Dotés d'équipes plus légères que les EPA dédiés aux villes nouvelles²⁴, leur rôle s'inscrit toujours dans une logique de projet urbain global, mêlant habitat, activité économique, équipements et cadre de vie.

Depuis les années 2000, les défis urbains se complexifient sous l'effet de la mondialisation, des transitions écologiques et numériques, de la métropolisation et des crises sociales qui s'intensifient. L'aménagement est toujours considéré comme un levier efficace du renouvellement urbain mais également comme un levier de compétitivité internationale. Dans ce contexte, l'État crée de nouveaux EPA pour piloter des projets considérés comme présentant une forte valeur stratégique, en lien avec des pôles de recherche et de développement économique²⁵, des infrastructures de

²² 9 établissements publics d'aménagement (EPA) pour faciliter le développement des agglomérations nouvelles situées à la périphérie de cinq métropoles : une à l'est de Lille, cinq autour de Paris (Évry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Melun-Sénart), une à proximité de Rouen (Le Vaudreuil), une proche de Lyon (L'Isle-d'Abeau) et une autre, de Marseille (Les Rives de l'étang de Berre).

²³ L'établissement public de restructuration et d'aménagement Roubaix-Tourcoing (EPRART), créé en 1991, fermé en 1996. L'EPA Euroméditerranée (EPAEM) créé en 1995, l'EPA Mantois-Seine-Aval (EPAMSA) créé en 1996, l'EPA Seine-Arche à Nanterre (EPASAN) créé en 2000, l'EPA Plaine de France (EPAPF) créé en 2002 et l'EPA de Saint-Etienne (EPASE) créé en 2007. On peut considérer que l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), créé en 1996 et fusionné avec l'ANCT en 2020, relève de cette même génération d'EPA.

²⁴ COCQUIÈRE Alexandra, MACARIO Mélanie, ZITOUNI Françoise, La création ou l'adaptation d'établissements publics spécialisés. Cahiers du GRIDAUH 2004/2 N° 10. Pages 35 à 49

²⁵ EPA Nice Ecovallée créé en 2008, EPA Paris Saclay créé en 2010

transport majeures²⁶, des enjeux transfrontaliers²⁷. L'Etat mobilise également ses établissements publics pour contribuer à enrayer des phénomènes majeurs de dégradation du cadre de vie et de développement du mal logement à l'œuvre dans certains territoires se trouvant dans l'incapacité de les enrayer²⁸.

1.1.2.2 ... à un Etat désormais accompagnateur des collectivités territoriales et dont l'intervention opérationnelle doit demeurer dérogatoire et ciblée

Au-delà des EPA, véritable « maîtrise d'ouvrage d'Etat », dont la dernière génération date des années 2000, l'Etat a développé plus récemment des outils partenariaux complémentaires, pour contribuer à la conduite de projets à enjeux en étroite collaboration avec les collectivités territoriales et dans une logique accrue de partenariat, de cofinancement et de partage des risques. Cette « boîte à outils » renforcée depuis 2017, qui lui permet désormais de définir des périmètres de projets partenariaux, de contractualiser et de créer des outils opérationnels avec les collectivités territoriales, constitue une nouvelle étape de la décentralisation. Elle positionne les collectivités territoriales comme nécessairement engagées dans tout projet d'aménagement de leur territoire, elle pose la contractualisation partenariale comme condition de la réussite, elle vise à faciliter la mise en œuvre en mettant à disposition des outils juridiques et opérationnels renouvelés impliquant le concours de l'Etat.

La mission reviendra dans la seconde partie sur les effets, les usages et les limites de cet arsenal de cadres d'intervention et d'outils opérationnels qui permettent à l'Etat, dans une posture toujours plus partenariale, de conserver une capacité d'action en conduite d'opération. Il convient toutefois de souligner dès à présent que ces instruments d'intervention étatique, fondés sur une logique d'exception tant le principe de décentralisation – bien qu'imparfait – est désormais ancré dans l'organisation institutionnelle et territoriale française, ne sont pas destinés à se substituer à l'action des collectivités, ou même l'étayer.

Si le législateur n'a pas défini précisément les critères de priorisation qui doivent prévaloir à la mobilisation de l'Etat et au déploiement des différents dispositifs dont il dispose, il est apparu nécessaire à la mission d'interroger la légitimité de l'Etat à intervenir en conduite ou même en soutien d'opération au regard des enjeux et besoins d'aménagement, actuels et à venir, des territoires²⁹.

1.2 Sur certains territoires, des enjeux d'intérêt national justifient une intervention de l'Etat en matière d'aménagement opérationnel

La légitimité de l'Etat à s'impliquer de façon particulière et à prendre un rôle prépondérant dans l'aménagement doit s'appuyer sur des enjeux qui relèvent clairement de sa compétence propre (en raison de leur caractère de souveraineté ou de l'importance de leur portée internationale), mais également intégrer les situations où les enjeux et les difficultés du territoire dépassent la capacité à faire des collectivités compétentes et présentent un risque pour la cohésion nationale ou mettent gravement en cause la mise en œuvre des politiques publiques nationales.

En tout état de cause, la diversité de ces situations met en évidence la nécessité que l'Etat conserve la capacité de mobiliser une ingénierie opérationnelle en fonction des besoins, sur l'ensemble du territoire.

²⁶ EPA Orly Rungis Seine Amont créé en 2007, EPA Bordeaux Euratlantique créé en 2010

²⁷ EPA Alzette Belval créé en 2012

²⁸ EPA de Saint-Etienne créé en 2007. On peut considérer que les ORCOD-IN s'inscrivent dans cette même dynamique d'accompagnement de l'Etat.

²⁹ Compte tenu de leurs particularités géographiques, institutionnelles et socio-économiques, les départements et régions d'outre-mer, qui ne sont pas cités dans la lettre de commande, ont été exclus du périmètre de la mission.

Recommandation 3. Conserver la capacité pour l'Etat de disposer d'une ingénierie opérationnelle capable, sur l'ensemble du territoire, d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement lorsque les enjeux nécessitent son intervention directe.

1.2.1 Projets à enjeux stratégiques et de souveraineté nationale

Certains projets sont à l'initiative de l'Etat, ou impliquent l'Etat de façon naturelle. On peut esquisser des catégories indicatives des natures de projets concernées, sans que ce soit limitatif.

1.2.1.1 Des projets d'infrastructures à caractère étatique

La souveraineté et l'indépendance nationale peuvent appeler la nécessité d'implanter des infrastructures, par exemple pour garantir la maîtrise par la France de certaines filières de production stratégiques, pour lesquelles la dépendance à l'étranger ou le risque de ruptures d'approvisionnement mettraient en cause la capacité du pays à maîtriser son destin. Cet enjeu de souveraineté industrielle peut se décliner de façon plus précise, en évoquant par exemple l'industrie d'armement, certains besoins pharmaceutiques, les centres de données et la sécurité des données stockées, certaines filières agro-alimentaires, certaines technologies critiques, etc.

A l'heure actuelle, les projets relevant le plus clairement de cette catégorie sont liés à la politique énergétique de la France, et en particulier à son programme nucléaire. La politique nucléaire de la France se traduit par l'implantation d'équipements majeurs. Cela concerne notamment le projet de centre industriel de stockage géologique (dénommé Cigéo) des déchets nucléaires de haute activité et moyenne activité à vie longue, dans un territoire à cheval entre la Meuse et la Haute-Marne. Le programme de développement de nouveaux réacteurs pressurisés européens (EPR) prévoit également dans les prochaines années des constructions à Penly (76), à Gravelines (59) et sur le site du Bugey (01).

La réalisation de ces équipements est portée par des opérateurs d'Etat spécialisés, l'ANDRA (agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) pour le projet Cigéo, et EDF pour les nouveaux réacteurs EPR. Ces projets se traduisent par des besoins d'aménagement liés aux abords des sites mais également à l'accueil à terme des futurs salariés de ces nouveaux équipements, et surtout à l'accueil dans une période intermédiaire (de l'ordre de 10 à 15 ans) des travailleurs qui interviendront sur ces chantiers de grande ampleur. Ce besoin est toutefois moins marqué pour le projet Cigéo, où le nombre de travailleurs en phase de construction est estimé à 1 000 à 2 000³⁰, que pour les projets d'EPR, où le pic sur le chantier pourrait s'élever aux environs de 10 000 travailleurs.

Pour ces besoins d'aménagement périphériques à l'équipement lui-même (réseau routier, parkings déportés, le cas échéant offre de transport en commun, offre de logement pour la période du chantier, installations industrielles de préfabrication...), le choix a été jusqu'à présent d'engager un dialogue approfondi avec les collectivités locales concernées dans le cadre de la démarche « Grand chantier », démarche sans portée juridique mais permettant de fédérer l'ensemble des acteurs concernés pour répondre aux besoins engendrés par l'opération. Cette démarche vise à déterminer de façon fine les opérations à réaliser, en utilisant au maximum la ressource existante (logements vacants par exemple) pour limiter les besoins de réaménagement à la fin de la phase chantier. En effet, plusieurs de ces projets (à l'exception notable de Gravelines) se situant en zone rurale, la création d'une offre supplémentaire pérenne de logements, quantitativement significative, n'apparaît pas adaptée.

Cette identification très fine des opérations, et modifiant le moins possible le parcellaire, pourrait

³⁰ Source : <https://www.cigeo.gouv.fr/chiffres-cles-cigeo-du-stockage-dechets-nucleaires> (consulté le 31 mars 2025)

permettre de réduire au maximum le besoin d'opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme, chaque maître d'ouvrage réalisant son projet dans le cadre du droit commun, et une supervision d'ensemble étant assurée dans le cadre des instances de la démarche « Grand chantier »³¹.

Pour autant, les acteurs soulignent deux écueils rencontrés dans ces opérations :

- d'une part, la difficulté à fédérer les collectivités locales : l'importance du chantier conduit à ce que les besoins d'aménagement périphériques s'étendent au-delà de l'intercommunalité d'implantation de l'installation nucléaire (voire, pour le projet du Bugey, dans un département voisin). Si les différentes collectivités concernées ne constituent pas une structure unique pour porter une vision d'ensemble du projet (par exemple sous forme de syndicat mixte), il revient aux services locaux de l'Etat la lourde tâche de coordonner les réflexions pour élaborer et faire partager par l'ensemble des acteurs une vision de synthèse cohérente. La négociation peut encore être compliquée par des considérations fiscales, dans la mesure où, en l'état actuel du droit, la fiscalité propre à l'installation nucléaire bénéficie uniquement à la collectivité d'implantation, et non aux collectivités voisines pourtant contributrices à la réussite du projet.
- d'autre part, les difficultés de mise en œuvre des différentes procédures liées au projet, par exemple les procédures environnementales ou d'archéologie préventive : La loi « relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité des sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes »³² prévoit des simplifications et des possibilités de dérogation ; mais les opérations périphériques au projet ne peuvent pas bénéficier de ces facilités si elles ne sont pas intégrées au dossier d'autorisation environnementale du projet ; or leur identification et leur définition fine nécessitent des analyses et des négociations qui pourraient retarder ce dossier.

Se pose également la question de la formalisation du projet d'ensemble d'accompagnement de la réalisation de l'installation nucléaire. Pour l'EPR de Penly, faute d'adhésion des collectivités à une démarche de projet partenarial d'aménagement (PPA), une convention *sui generis* de « projet de territoire » a été signée, qui formalise l'accord de l'ensemble des partenaires mais n'a pas de portée juridique par elle-même. Il n'est pas prévu à ce stade d'élaborer un projet partenarial d'aménagement (PPA) pour les deux autres sites d'implantations de couple d'EPR (Gravelines et Bugey).

De façon plus large, toute implantation d'un service régalien de l'Etat (prison, entité relevant de la défense nationale, etc.) relève d'une compétence claire de l'Etat : Si cette implantation engendre des besoins d'aménagement, une gouvernance adaptée entre l'Etat et les collectivités territoriales, et le cas échéant des outils opérationnels, devront être mise en place.

1.2.1.2 Des projets de grande ampleur ayant une ambition de rayonnement international de la France

Certains projets, exceptionnels, répondent à des enjeux de niveau européen ou mondial, pour lesquels l'Etat doit prendre le pilotage à la fois pour garantir la bonne réalisation du projet et pour assurer une interface complexe avec des acteurs d'envergure internationale.

C'était par exemple le cas, dans les années 1980, de l'implantation du parc « Eurodisney » (ensuite renommé Disneyland Paris puis Parc Disneyland) dans l'est de la région parisienne, nécessitant une capacité de négociation de haut niveau avec une multinationale américaine, incluant la faculté

³¹ Il n'y a donc pas eu pour le moment de création d'OIN, à l'exception du projet Cigéo, pour la réalisation de ces opérations périphériques au projet, ni de désignation d'un aménageur.

³² Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023

de déroger à des règles de toute nature, et se traduisant également par une opération d'aménagement d'envergure, sur le site et en développant des réseaux de transports pour le desservir. Seul l'Etat était en capacité de piloter cette négociation globale et de porter une opération d'aménagement de cette ampleur³³.

De la même façon, la création du *cluster* académique et scientifique de Paris-Saclay, avec l'objectif de créer sur ce territoire une concentration d'entreprises de haute technologie et d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, visant un rayonnement mondial, se traduit par un enjeu pour la nation tout entière. Là aussi, la réalisation du projet nécessite une opération d'aménagement de très grande ampleur, couplée à des investissements très lourds en matière de transports, et une crédibilité vis-à-vis d'acteurs de visibilité internationale (institutions académiques ou entreprises internationales par exemple), de sorte que l'Etat est seul à même de piloter et de coordonner l'ensemble de l'opération³⁴.

On peut ranger dans la même catégorie les opérations nécessaires à l'accueil des jeux olympiques et paralympiques Paris 2024. Si les enjeux d'aménagement à proprement parler sont d'une ampleur bien moindre que pour les opérations ci-dessus (projets répartis sur plusieurs sites dont les plus importants sont le village des athlètes et le *cluster* des médias en Seine-Saint-Denis), la nécessité de pouvoir échanger avec des interlocuteurs de très haut niveau (à commencer par le comité international olympique) et l'enjeu majeur que représente cet événement pour l'image mondiale de la France, appellent clairement un pilotage de ces projets par l'Etat³⁵.

1.2.1.3 Des projets en rapport direct avec des infrastructures de transport dépendant de l'Etat

Les aéroports de l'agglomération parisienne et les principaux ports maritimes et fluviaux sont gérés par des opérateurs dépendant de l'Etat (Aéroports de Paris, les grands ports maritimes, etc.). Ils maîtrisent le plus souvent un foncier important leur permettant d'accueillir des activités logistiques et industrielles³⁶.

Compte tenu de leur importance pour l'économie nationale, et de leur rôle pour les relations internationales de la France mais aussi des enjeux de maîtrise de flux importants d'entrées et sorties de biens et de personnes du territoire, le contrôle de l'Etat sur ces opérateurs se justifie. L'importance économique de ces sites ne se limite pas strictement à l'activité logistique. Ces territoires portent le plus souvent, sur le foncier portuaire et aéroportuaire mais également sur un périmètre plus large, des plateformes industrielles de grande ampleur, dont l'évolution et le développement constituent des enjeux pour l'économie nationale. L'Etat, tant au titre de la politique des transports que de la politique industrielle, est donc amené à s'intéresser à ces territoires, et à envisager de participer à leur aménagement, en mettant en place une gouvernance avec les collectivités et en mobilisant ses opérateurs portuaires ou aéroportuaires.

Les réflexions en cours sur les projets de développement industriel du bassin Fos-Berre appellent

³³ En termes opérationnels, le choix a été fait de créer une OIN et un EPA (EPA France)

³⁴ En termes opérationnels, cela se traduit par la création d'une OIN et d'un EPA (EPA Paris-Saclay)

³⁵ En termes opérationnels, une OIN a été créée, et un établissement public a été chargé de l'aménagement des sites : la SOLIDEO (Société de livraison des ouvrages olympiques), qui avait également la responsabilité de réaliser des bâtiments et installations sportives, n'est pas un établissement public d'aménagement au sens strict. Pour autant, les actifs qui lui resteraient après remise de ses ouvrages aux collectivités compétentes ou cession à des opérateurs de la phase « héritage » ont vocation à être affectés à l'EPA Grand Paris Aménagement (GPA), EPA au statut unique sur lequel la mission reviendra dans la seconde partie.

³⁶ Certains d'entre eux bénéficient d'une classification comme OIN (ce qui peut leur faciliter la maîtrise du foncier qu'ils ne possèdent pas) : OIN sur les domaines industrialo-portuaires des ports du Havre (Antifer), de Bordeaux (le Verdon) et de Dunkerque ; OIN relative à l'aménagement et au développement des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget ; les textes prévoient une OIN sur le port de Marseille (Fos-sur-Mer), mais le décret définissant son périmètre n'a pas été pris.

ainsi clairement une implication forte de l'Etat, par la combinaison de plusieurs motifs : l'articulation avec l'activité du grand port maritime de Marseille, l'ampleur du projet industriel qui vise à donner un positionnement stratégique à la France et à ce territoire en matière de décarbonation de l'industrie et de développement des filières liées à l'énergie, la nécessité de construire une nouvelle infrastructure d'alimentation en électricité et le besoin d'accompagner la structuration des acteurs locaux pour piloter un projet de grande complexité.

Le projet de canal Seine-Nord Europe présente une configuration originale. Il s'agit d'un projet initié par l'Etat et inscrit dans la planification européenne des réseaux de transport. Pour autant, la maîtrise d'ouvrage n'est ni assurée par l'Etat ou un de ses opérateurs, ni confiée par lui à un concessionnaire : l'ouvrage est réalisé par un établissement public local à caractère industriel et commercial (la Société du canal Seine-Nord Europe), créé spécifiquement par ordonnance. Au sein de cet établissement public, la majorité des sièges au conseil de surveillance revient aux collectivités territoriales (conseil régional des Hauts-de-France, conseils départementaux du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais et de la Somme, et un représentant des autres collectivités territoriales participant au financement du projet), l'Etat et Voies navigables de France étant également membres de ce conseil (ainsi qu'une personnalité qualifiée, un député et un sénateur)³⁷. La compétence de la Société du canal Seine-Nord Europe porte sur la réalisation de l'infrastructure, et non sur sa gestion. Au-delà de la construction, il convient de faire en sorte que le territoire s'approprie l'infrastructure et saisisse l'opportunité que constituent le chantier et le canal (emploi, formation, développement économique, etc.). Pour ce faire, l'Etat, en lien avec le conseil régional des Hauts-de-France, intègre cette animation dans la logique d'une démarche « Grand chantier », dans l'esprit de ce qui a été fait pour des projets d'installations nucléaires³⁸. C'est dans ce cadre, sans portée juridique propre, que s'organise la concertation autour de la création de ports intérieurs (relevant des collectivités territoriales ou privés) le long du canal, et de l'organisation des liens vers l'Oise et le bassin de la Seine d'une part, vers le réseau navigable du Nord de la France et du Benelux et vers les ports de la Mer du Nord d'autre part.

1.2.2 Territoires cumulant des problèmes dont la résolution dépasse la capacité des collectivités et dont les enjeux interpellent la responsabilité de l'Etat ou la crédibilité de ses politiques publiques

Une autre catégorie de situations où se pose la question d'une implication particulière de l'Etat pour mettre en œuvre des projets d'aménagement est celle des territoires, confrontés à des difficultés importantes, et qui n'ont pas la capacité d'élaborer ou de mener à bien les projets nécessaires. Cette incapacité peut être liée à la faiblesse des collectivités (collectivités de petite taille notamment, collectivités de territoires en grande difficulté économique, etc.) ou à de graves difficultés de gouvernance conduisant à une défaillance dans la conduite de l'action publique (par exemple tension entre différents niveaux de collectivité empêchant la mise en synergie nécessaire à un projet complexe pour répondre à des enjeux majeurs).

Cela concerne notamment des territoires frappés par des crises urbaines aiguës, mais aussi des territoires de régions industrielles historiques nécessitant un accompagnement pour réussir leur reconversion industrielle. La question pourra être posée pour des territoires à caractère moins urbain (villes petites et moyennes) touchés par la dégradation ou la dévitalisation des centres-villes, ou nécessitant un appui dans un objectif de maintien du tissu industriel ou de réindustrialisation. De façon analogue, la mise en œuvre des mesures nécessaires d'adaptation au changement

³⁷ Source : <https://www.canal-seine-nord-europe.fr/les-acteurs/la-scsne-et-sa-gouvernance/> ; Ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032439028> ; Décret n° 2017-427 du 29 mars 2017 relatif à la Société du Canal Seine-Nord Europe modifié <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034307467> (consulté le 1^{er} avril 2025)

³⁸ Voir 2.1.2.1

climatique pourrait appeler des interventions d'ampleur importante dépassant la capacité d'action des collectivités.

Ces cas où les collectivités peuvent se trouver dans l'incapacité à transformer leur territoire autant qu'elles le souhaiteraient peuvent être très nombreux, et concerner des enjeux très divers et d'importance très variable. De plus, l'intervention de l'Etat ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour respecter le principe d'autonomie des collectivités locales, et pour que son intervention soit acceptable pour les collectivités concernées. Il est donc indispensable que la mobilisation de l'Etat soit proportionnée et se limite aux situations mettant en cause la cohésion nationale ou à celles où l'impossibilité de mener à bien le projet met en cause l'essence même d'une politique publique nationale. L'intervention de l'Etat doit donc être envisagée au regard d'un double critère : d'une part, la capacité des collectivités à faire (aux différentes étapes de la démarche : analyse stratégique, définition d'un projet d'aménagement, mise en œuvre opérationnelle) ; d'autre part, l'intensité des enjeux (lien avec des enjeux stratégiques et de souveraineté, échelle et intensité des difficultés présentant un risque pour la cohésion nationale et l'égalité des citoyens, projets dont l'échec mettrait en cause le sens d'une politique publique majeure de l'Etat...).

1.2.2.1 Territoires frappés par des crises urbaines

Certains quartiers cumulent des difficultés sociales (concentration de pauvreté, ségrégation marquée...) et économiques, se traduisant également en termes d'état du bâti et de dégradation de l'habitat, ainsi que de sécurité publique. Lorsque ces situations atteignent un degré de gravité exceptionnel, tel que les collectivités n'ont pas la capacité à faire face, une intervention renforcée de l'Etat peut se justifier, d'autant plus que la mise en œuvre de l'opération nécessite la mobilisation massive de compétences régaliennes (articulation avec la justice pour des expropriations, l'administration de copropriétés ou la mise en œuvre des outils de lutte contre l'habitat indigne, mais aussi action coordonnée des forces de l'ordre pour assurer l'ordre public et la sécurité publique).

Des situations de même nature, mais à des degrés divers, se retrouvent dans un grand nombre de quartiers prioritaires de la politique de la ville ou de sites traités dans le cadre des programmes nationaux successifs de renouvellement urbain. Dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), le projet d'aménagement du quartier est formalisé dans la convention partenariale, signée par l'Etat, l'ANRU, la commune et l'intercommunalité, ainsi que l'ensemble des maîtres d'ouvrage impliqués (notamment ceux qui bénéficient de concours financiers de l'ANRU). Sauf exception, ces projets sont conduits sous la pleine responsabilité des collectivités, en faisant appel en tant que de besoin, pour la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement, à des opérateurs locaux tels que des entreprises publiques locales. Sauf dans les situations de cumul de difficultés évoquées plus haut, une intervention spécifique de l'Etat dans la conduite de l'aménagement ne se justifie pas.

Parmi les situations particulières justifiant une intervention de l'Etat, il convient d'inclure certaines opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) : Ces opérations, visant le traitement de copropriétés de grande taille, nécessitent une véritable action d'aménagement avec la recomposition du foncier et du bâti, des compétences spécifiques (gestion des copropriétés en difficulté, gestion locative, relogement, dispositifs de lutte contre l'habitat indigne, etc.) et sont caractérisées par une grande complexité dans l'articulation des procédures. Pour les situations nécessitant des ORCOD particulièrement importantes en termes de taille et de complexité, les collectivités peuvent être en difficulté. Dans certains cas, les logements en copropriété très dégradée représentent une part significative (jusqu'à la moitié) des logements de la commune. Non seulement les moyens d'une commune marquée par une telle concentration de pauvreté et de difficultés sociales sont limités, mais il peut être très difficile voire impossible pour un maire de porter politiquement un projet d'expropriation d'une part aussi importante de ses administrés. Dans ces situations, l'Etat peut prendre sa part du portage du projet, tant du point de vue politique que

du point de vue technique et opérationnel, en mettant en place une ORCOD-IN (opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national) et en confiant sa réalisation à un EPFE³⁹.

Sans se limiter à la problématique des copropriétés, des sites de renouvellement urbain présentant de très grandes difficultés, et dans lesquels les collectivités ne sont pas en mesure de porter seules le projet, ont pu nécessiter une prise de responsabilité de l'Etat et de ses opérateurs. C'est aujourd'hui le cas pour le projet de renouvellement urbain de Grigny (91), couvrant à la fois le quartier de la copropriété de Grigny 2 et le quartier de la Grande Borne, principalement constitué d'habitat social (ainsi que le quartier du Plateau à Viry-Châtillon) : à côté de l'ORCOD-IN de Grigny 2, une opération d'intérêt national a été créée, avec pour aménageur Grand Paris Aménagement. Grand Paris Aménagement joue également le rôle d'aménageur sur d'autres sites du NPNRU, mais le plus souvent il ne s'agit pas d'opérations d'intérêt national : Il y intervient dans le champ concurrentiel, l'opportunité de retenir cet opérateur ayant alors été choisie dans le cadre du droit commun de l'aménagement, ou bien en prise d'initiative comme ses statuts, sur lesquels la mission reviendra, lui permettent de le faire.

Certains autres territoires, rencontrant des difficultés exceptionnelles, pourraient relever d'une logique analogue. On peut penser à certaines problématiques à Marseille : la ville est confrontée à des difficultés majeures pour la remise à niveau des établissements scolaires et à des situations extrêmes d'habitat dégradé, au point que la responsabilité des pouvoirs publics d'assurer l'égalité républicaine et la dignité des conditions de vie des habitants est mise en cause, et il apparaît nettement que les collectivités sont dans l'incapacité de faire face : cela conduit l'Etat à se mobiliser pour apporter une réponse à ces enjeux. La situation de Roubaix (59) présente de nombreux points communs avec la situation marseillaise : des vastes concentrations de pauvreté et de difficultés sociales, à l'échelle d'une commune d'environ 100 000 habitants, avec des situations massives d'habitat très dégradé, dans une métropole pourtant par ailleurs économiquement dynamique et puissante. Or on constate que les collectivités ne réussissent pas à suffisamment concentrer des moyens et coordonner une vaste gamme d'interventions pour apporter une solution à la hauteur des difficultés. Ce constat nourrit les interrogations et les réflexions sur la légitimité et les modalités selon lesquelles l'Etat pourrait s'impliquer pour réussir le réaménagement de ce territoire.

1.2.2.2 Territoires en difficulté pour leur reconversion industrielle

Les anciennes régions minières et industrielles ont traversé des crises profondes depuis les années 1970 : la disparition des activités minières et de la grande industrie, dans un contexte de concurrence avec des pays émergents produisant à bas coût, a entraîné la fermeture des sites et une chute de la population active. Les enjeux de traitement des friches industrielles, parfois lourdement polluées, qui en ont résulté, ont conduit l'Etat, dès la fin des années 1960, à créer des établissements publics fonciers d'Etat (EPFE)⁴⁰, chargés d'aider à la réutilisation de ces sites pour de nouveaux usages.

Dans certains territoires, au bout de plusieurs décennies, des problématiques sont encore très prégnantes. C'est par exemple le cas à Saint-Etienne, où le traitement des friches et la reconversion industrielle ne sont pas aboutis. Dans une situation d'effondrement démographique, la ville s'est trouvée dans l'incapacité de mener à bien les aménagements de grande ampleur

³⁹ art. L. 321-1-1 du code de l'urbanisme. La mise en œuvre des cinq ORCOD-IN actuellement existantes est confiée à l'EPF d'Ile-de-France et à l'EPF d'Occitanie : Opération du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois (93), opération de Grigny 2 à Grigny (91), opération du Val Fourré à Mantes-la-Jolie (78) – intégrée dans l'OIN du Mantois-Seine aval- opération du Parc de la Noue à Villepinte (93), opération de Pissevin à Nîmes (30).

⁴⁰ Les premiers établissements publics fonciers créés par l'Etat ont été les suivants : Etablissement public de la Basse-Seine, devenu EPF de Normandie, en 1968 ; établissement public foncier de la métropole lorraine, devenu EPF du Grand-Est, en 1973 ; EPF du Nord-Pas-de-Calais, devenu EPF des Hauts-de-France, en 1990 ; établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) en 1998.

nécessaires au traitement des friches industrielles et d'une vacance massive de logements. Ces difficultés majeures, conduisant à un grave déséquilibre de l'agglomération, ont justifié une intervention de l'Etat⁴¹. Le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, conurbation de 800 000 habitants, continue également de souffrir de graves difficultés sociales, économiques et de structuration urbaine. Les pouvoirs publics n'ont pas jusqu'à présent su trouver une organisation adéquate et efficace permettant de traiter les besoins de ce territoire, en termes de gouvernance collective, de structuration par des infrastructures, d'appui à la réindustrialisation et d'amélioration du cadre de vie des habitants⁴².

L'intervention de l'Etat dans le cadre de l'opération Euroméditerranée à Marseille, qui a d'abord été motivée notamment par la nécessité de reconvertir des fonciers de friche portuaire, est également justifiée par l'ampleur du projet d'aménagement, l'enjeu d'en faire une opération emblématique pour le rayonnement de la deuxième ville de France, et par les difficultés des collectivités à élaborer et conduire ensemble un projet d'une très grande complexité. La mobilisation de l'Etat en maîtrise d'ouvrage⁴³ apporte à la fois la capacité à porter un projet complexe et de longue durée, et lui permet de jouer un rôle de « tiers de confiance » pour réguler la gouvernance locale et les relations entre les différentes collectivités.

Au nord de la Lorraine, le secteur d'Alzette-Belval combine à la fois des enjeux de traitement de friches industrielles héritées de la sidérurgie, une proximité du Luxembourg qui le soumet à une forte pression foncière pour produire du logement, et une grande faiblesse en stratégie et en ingénierie des collectivités concernées, qui sont de très petites communes. Cette faiblesse des communes, alors qu'il est indispensable de mener les opérations ambitieuses de transformation de leur territoire pour répondre aux enjeux et profiter au mieux de la dynamique économique luxembourgeoise, a conduit l'Etat à prendre l'initiative des opérations d'aménagement nécessaires⁴⁴.

1.2.2.3 Accompagnement des villes petites ou moyennes

De nombreuses villes petites et moyennes rencontrent des difficultés de dévitalisation de leur centre-ville, de dégradation de zones commerciales, conduisant à une dégradation des conditions de vie des habitants. Pour accompagner ces collectivités, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a lancé en 2018 le programme « Action cœur de ville » (ACV), soutenant près de 250 territoires⁴⁵ par des aides à l'ingénierie, et en 2020 le programme « Petites villes de demain » (PVD), dans le cadre duquel plus de 1 600 communes ont été retenues avec leurs intercommunalités⁴⁶. Des problématiques voisines peuvent être rencontrées pour la mise en œuvre de la politique de réindustrialisation. Dans le cadre de cette politique publique, le programme « Territoires d'industrie », lancé en 2018 par l'ANCT et la direction générale des entreprises, a labellisé près de 200 territoires s'engageant dans une stratégie de « reconquête industrielle »⁴⁷.

Les actions envisageables pour mettre en œuvre ce redéveloppement, selon les situations locales, peuvent être de natures très variées, notamment des actions relevant de l'aménagement : interventions sur l'habitat dégradé, traitement de friches commerciales ou industrielles,

⁴¹ Une opération d'intérêt national a été créée en 2007

⁴² Voir *Définition des conditions de renforcement de l'ingénierie d'aménagement et de développement sur le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais*, Ce rapport du CGEDD (n° 011106-01) proposait notamment la création d'une SPLA-IN, ou, à défaut, d'une simple SPL, adossée à un projet partenarial d'aménagement, pour contribuer à sa mise en œuvre et renforcer la capacité opérationnelle du territoire. Il n'a pas eu de suite.

⁴³ Par la création d'une OIN et d'un EPA

⁴⁴ Par la création d'une OIN et un EPA. Pour autant, la petite taille de ce projet et donc de l'EPA Alzette-Belval a conduit à adosser l'EPA à l'EPF de Lorraine, notamment pour les fonctions support.

⁴⁵ <https://anct.gouv.fr/programmes-dispositifs/action-coeur-de-ville>

⁴⁶ <https://anct.gouv.fr/programmes-dispositifs/petites-villes-de-demain>

⁴⁷ <https://anct.gouv.fr/programmes-dispositifs/territoires-d-industrie>

développement d'infrastructures de transport et de services de mobilité, actions favorisant la formation professionnelle et l'articulation entre établissements de formation et entreprises, aménagement urbain et amélioration du cadre de vie, développement de l'offre de services de proximité, investissements sur l'appareil productif, développement d'une offre de foncier économique, etc.

Ces actions relèvent clairement de la compétence des collectivités du bloc communal, ainsi que de celle des régions dans les champs du développement économique ou de la formation professionnelle. Les collectivités disposent donc en principe des ressources internes nécessaires à la mise en œuvre de leurs compétences, depuis l'analyse stratégique et le diagnostic jusqu'à la définition opérationnelle du projet et au pilotage de sa mise en œuvre. Elles peuvent également faire appel à des outils tels que des agences d'urbanisme ou de développement, ou des entreprises publiques locales et à des prestataires privés en urbanisme ou aménagement. Ces outils publics ou parapublics, et ces prestataires privés, sont en capacité d'intervenir dans de nombreux territoires.

Lorsque ces territoires à redévelopper souffrent d'une capacité insuffisante à concevoir et mener ces projets complexes et ne peuvent pas mobiliser l'ingénierie nécessaire, de nombreux outils de l'Etat sont mobilisables : les chefs de projet financés par l'ANCT au sein des collectivités pour définir et mettre en œuvre les actions à mener, les aides de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) à l'ingénierie des interventions d'amélioration de l'habitat (notamment les opérations programmées d'amélioration de l'habitat – OPAH), l'accompagnement apporté par les EPF (qui n'ont pas de compétence pour réaliser des opérations d'aménagement, mais peuvent intervenir en action foncière, et peuvent également jouer un rôle de conseil sur le montage d'un projet d'aménagement), etc.

Ces dispositifs peuvent aider les collectivités à mener un diagnostic de leur territoire et à définir les enjeux, jusqu'à la définition précise d'un projet opérationnel. On observe par exemple dans certains cas que l'expertise apportée par un EPF permet d'articuler finement un projet et de coordonner les interventions de plusieurs acteurs (la collectivité sur les espaces publics, l'EPF sur certains fonciers, un opérateur de logement social pour traiter des îlots de bâti dégradé...) sans qu'une opération d'aménagement et l'intervention d'un aménageur soient nécessaires.

1.2.2.4 Des enjeux à venir sur l'adaptation au changement climatique

L'adaptation des territoires au changement climatique nécessitera, entre autres, de mener des actions d'aménagement : on peut penser par exemple à des espaces qui seront soumis à un risque de plus en plus important du fait de l'évolution du régime des cours d'eau et de l'intensité des événements météorologiques (augmentation de la fréquence et de l'ampleur des inondations, par exemple), ou à des espaces dont on est certain qu'ils vont disparaître à moyen terme du fait du recul du trait de côte. Les usages actuellement situés dans ces espaces devront soit disparaître, soit être relocalisés.

Cette nécessaire recomposition des territoires concernés relève au premier chef du droit commun de l'aménagement et de la compétence du bloc communal. Toutefois, la capacité des collectivités concernées à faire face à ces enjeux est très hétérogène, pour appréhender la nature de l'enjeu et ses conséquences (d'autant plus que certains changements sont encore perçus comme lointains, en tout cas au-delà du temps du mandat électif), pour concevoir le projet de recomposition du territoire (ce qui peut nécessiter une échelle allant au-delà de la commune et même de l'intercommunalité, sur un littoral ou le long d'un cours d'eau comme le Rhône par exemple), et pour le mettre en œuvre (des aménagements de très grande ampleur seront peut-être nécessaires, s'il faut déplacer des infrastructures de transport ou des installations industrielles, opérations encore plus complexes que de créer des zones pour accueillir les habitants dont le logement ne serait plus habitable...).

D'ores et déjà, l'Etat a été amené à être particulièrement présent sur certains territoires à la suite de catastrophes. Dans le cas de la tempête Alex, qui a provoqué en octobre 2020 un épisode méditerranéen et des crues dévastant les vallées de la Roya, de la Ténie et de la Vésubie dans les Alpes-Maritimes, une mission relative à la reconstruction des vallées concernées a été confiée à un préfet : il a pu accompagner les collectivités et coordonner les interventions en vue du réaménagement et de la reconstruction de ces territoires. En décembre 2024, le cyclone Chido a provoqué des destructions dramatiques à Mayotte, ce qui a conduit l'Etat à redéfinir le rôle de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte, pour en faire l'acteur central du processus de reconstruction⁴⁸.

Il importe que les collectivités se saisissent pleinement de leur responsabilité d'anticipation du changement climatique et de prévention de ses conséquences les plus problématiques, sans attendre l'arrivée d'événements catastrophiques. Tous les territoires ne sont cependant pas dotés d'une gouvernance et des moyens nécessaires pour répondre à ces besoins d'analyse stratégique, de définition d'un projet de recomposition, puis de mise en œuvre de ce projet.

Une intervention de l'Etat peut être nécessaire à l'une ou l'autre des étapes de la démarche ; mais elle doit se focaliser sur les territoires où le risque pour le rôle de l'Etat en matière de cohésion nationale (notamment en termes de populations touchées et d'accès aux droits des citoyens) et en matière de bon fonctionnement des services publics (notamment si des infrastructures majeures sont en jeu) est le plus marqué ; et dans le respect du principe d'autonomie des collectivités, cette intervention doit se faire dans une stricte logique de subsidiarité pour que les collectivités conservent leur pleine responsabilité.

1.3 Un nécessaire ciblage de l'intervention de l'Etat vers des opérations prioritaires

1.3.1 Un modèle économique de l'aménagement « en transition » qui sollicite davantage les finances publiques

En fixant des objectifs quantifiés de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et de l'artificialisation des sols, jusqu'à atteindre en 2050 le zéro artificialisation nette (ZAN), la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience », a posé une contrainte forte donnant toute sa portée à la remise en cause d'un modèle d'aménagement traditionnel reposant sur l'extension urbaine, majoritairement pratiqué ces dernières décennies aussi bien par les aménageurs publics que privés. Cet impératif de sobriété foncière a d'importantes conséquences sur l'économie de l'aménagement, en obligeant les opérateurs notamment publics à rechercher de nouvelles modalités de financement des projets

Les opérations d'aménagement ont un cycle de vie avec des phases caractérisées par des flux financiers très différents.

Les coûts exposés pendant les premières années de l'opération sont importants avec les frais d'étude, les acquisitions de terrains ou de bâtiments et la réalisation des travaux d'aménagement, même si le cadre juridique de la ZAC autorise un étalement de ces derniers sur toute la durée de l'opération. Le financement est assuré par les recettes de cession mais également des subventions publiques (y compris en apport foncier) et un fort recours à l'emprunt.

Ce modèle économique de l'aménagement en extension urbaine repose sur la création de droits à construire sur des terrains valorisés par des équipements d'infrastructure (VRD : eau,

⁴⁸ Article 1^{er} de la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000051244562>

assainissement, énergie, voirie...) et de superstructure (équipements publics). C'est la création de droits à construire, généralement sur des terrains agricoles ou de faible valeur vénale initiale, qui finance en grande partie ces équipements.

L'objectif de sobriété foncière, en limitant l'extension urbaine, réduit progressivement l'accès à un foncier facilement urbanisable. Pour répondre à la demande en logements, aux besoins d'accueil des entreprises mais aussi en services publics et en infrastructures., les territoires doivent se réorienter vers le recyclage foncier, la densification et le renouvellement urbain.

Cette évolution structurelle tend à augmenter davantage les coûts que les recettes de l'aménagement du fait de différents facteurs ; notamment :

- la limitation du foncier disponible favorise la hausse des prix du foncier en particulier dans les zones tendues, et ce phénomène peut être aggravé par des stratégies de rétention spéculatives menées par certains propriétaires ;
- les opérations de recyclage et renouvellement urbains présentent des surcoûts techniques (dépollution des sols, chantier en milieu contraint, etc...) ;
- les délais de réalisation des projets sont allongés du fait de l'intervention sur du foncier déjà urbanisé (contexte juridique plus complexe en milieu urbain, contraintes techniques, etc.) ;
- la densification, facteur d'augmentation des recettes foncières, peut être contrainte que ce soit par des enjeux patrimoniaux, techniques ou bien par les réticences d'habitants soucieux de la conservation de leur cadre de vie.

Dans ces conditions, l'équilibre financier « à fin d'affaires » est plus difficile à réaliser. Les opérations d'aménagement dépendent davantage des subventions publiques qui viennent combler leur déficit prévisionnel.

1.3.2 Une intervention de l'Etat qui engage ses services déconcentrés et centraux, ses opérateurs et son budget, expression de la solidarité nationale

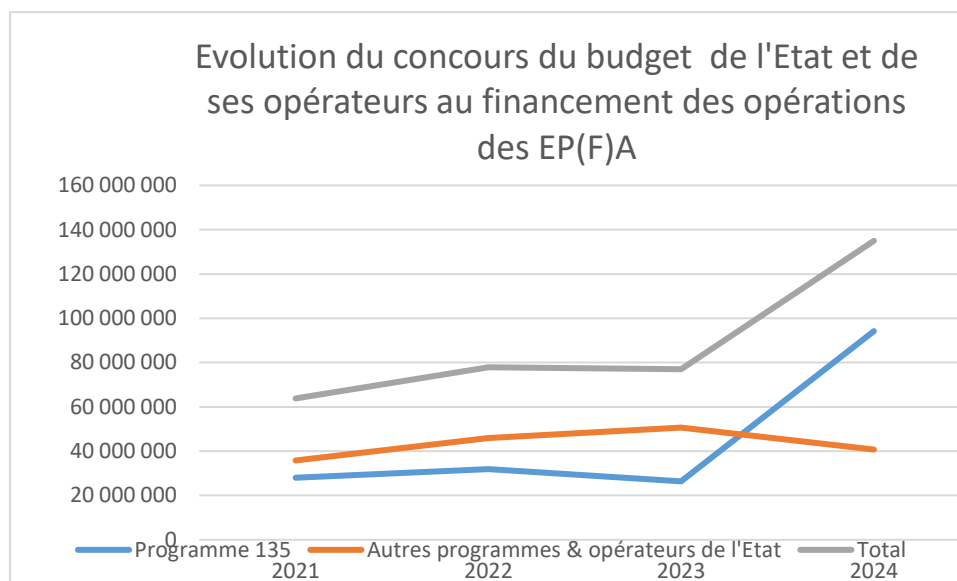
1.3.2.1 Récemment, une évolution à la hausse des concours financiers de l'Etat

L'action 07. *Urbanisme et aménagement* du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* de la mission *Cohésion des territoires*, est destinée notamment à contribuer aux grandes opérations d'aménagement en cours ou aux contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA) passés avec les collectivités locales, à financer des acteurs concourant à un aménagement durable des territoires (agences d'urbanisme, architectes-conseils et paysagistes-conseils, etc.) et les établissements publics fonciers. Toutefois, sur les 266 M€ de crédits consommés en 2024 sur cette action, une très grande part – 184,4 M€ soit près de 70 % – a été consacrée à la compensation budgétaire des effets de la réforme de la fiscalité locale (taxe spéciale d'équipement) pour les établissements publics fonciers et autres organismes locaux assimilés⁴⁹.

Elle ne représente en outre qu'une partie des concours financiers de l'Etat aux opérations conduites par les établissements publics d'aménagement et établissements publics fonciers et d'aménagement (EP(F)A). En effet, ces derniers y étant éligibles au même titre que les autres acteurs, d'autres actions du programme 135, notamment l'action 01 *Construction locative et amélioration du parc*, en particulier le dispositif « Territoires engagés pour le logement (TEL) », viennent financer leurs projets.

⁴⁹ Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission *Cohésion des territoires*. Cour des comptes. Avril 2025. <https://www.ccomptes.fr/>

Ainsi, la part des crédits du programme 135 dont sont bénéficiaires les EPF(A) était en 2024 de 94,20 M€⁵⁰ soit près de 7 % du total. Cette part s'élevait à 2,4 % en 2023 et 3,5 % en 2022⁵¹.



Source : données DHUP, traitement mission.

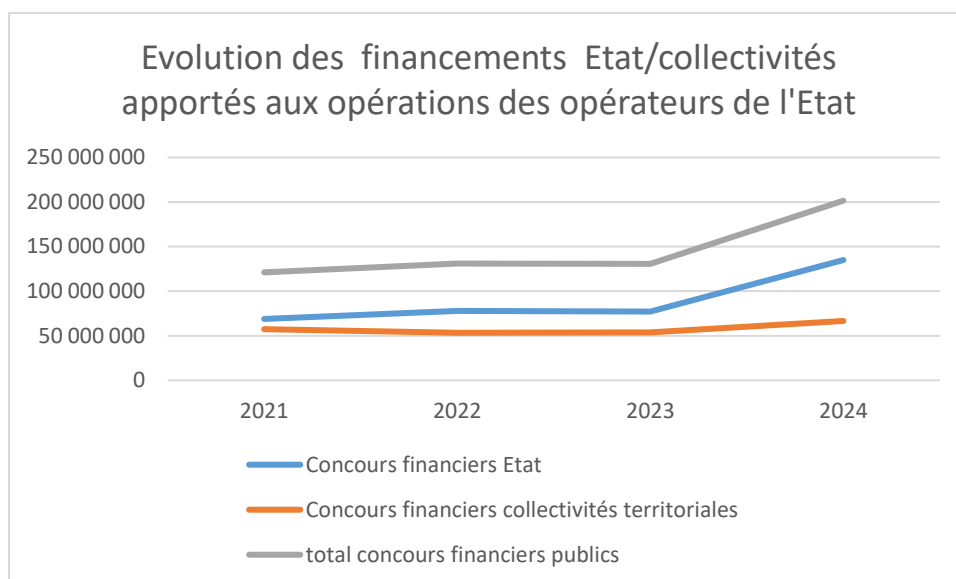
Par ailleurs, d'autres programmes budgétaires, en particulier le programme 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* (dit « fonds vert »), et des subventions des agences de l'Etat (ANRU, ADEME, ANCT, agences de l'eau, etc.), contribuent significativement au financement d'opérations portées par les opérateurs d'aménagement de l'Etat. Les subventions provenant du fonds vert ont été multipliées par dix de 2022 à 2024 pour atteindre plus de 20 M€, soit près de 15 % du total des crédits alloués par l'Etat aux EP(F)A. Jusqu'en 2024, le total de ces financements était supérieur à ceux du programme 135. La forte progression des crédits sur ce dernier en 2024 correspond essentiellement au déploiement du programme TEL.

Questionnée par la mission, la direction du budget (DB) a répondu qu'elle n'avait pas pour le moment de vision consolidée de l'ensemble des financements mobilisés par l'Etat en faveur des opérations d'aménagement. En revanche, grâce notamment à une enquête annuelle auprès des établissements, la DHUP évalue chaque année les concours financiers de l'Etat, de ses agences et des collectivités territoriales aux opérations des EP(F)A.

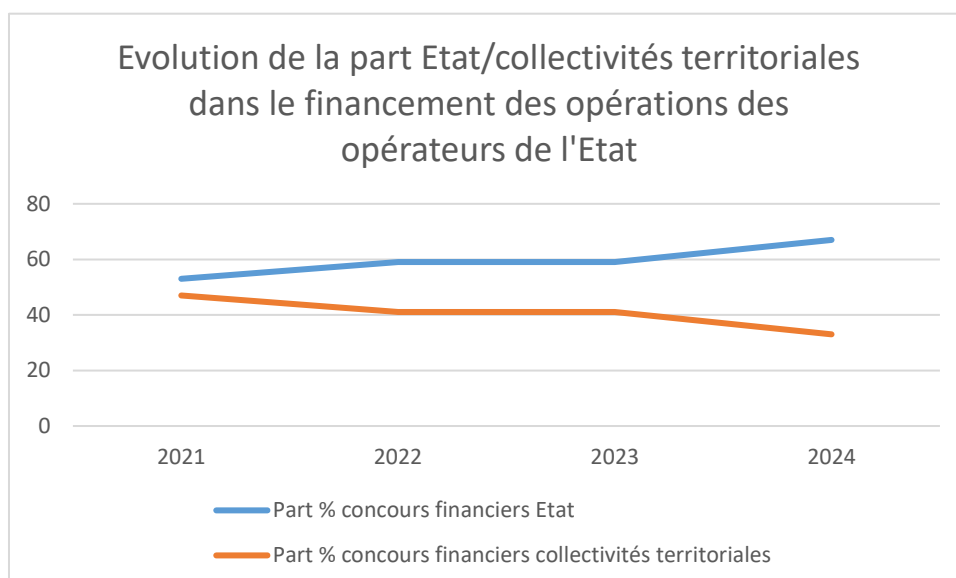
On observe une tendance récente à une progression des crédits alloués par l'Etat soit +111,49 % de 2021 à 2024, pour atteindre 135 M€. La forte augmentation des crédits de 2023 à 2024, à hauteur de 57,9 M€ (+75,22 %), s'explique en grande partie par les subventions du programme TEL, soit 50,8 M€.

⁵⁰ Source : DHUP.

⁵¹ Source : DHUP & Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission *Cohésion des territoires*. Cour des comptes. Avril 2024. <https://www.ccomptes.fr/>



Source : données DHUP, traitement mission



Source : données DHUP, traitement mission.

Les financements apportés par les collectivités territoriales progressent également de 2021 à 2024 mais dans une moindre mesure (+16,1 %). Cela se traduit par à un décrochage relatif du concours financier des collectivités territoriales par rapport à l'évolution de celui de l'Etat. Dans un contexte de crise immobilière, les opérateurs de l'Etat peuvent ainsi assumer, avec le soutien de l'Etat, une action contra cyclique salutaire ; c'est par exemple le cas de l'EPA Marne ou de l'EPA Paris Saclay qui ont pu garantir la poursuite de programmes de production de logements sociaux en dépit du désengagement financier abrupt du conseil régional Ile-de-France.

Cette tendance a été confirmée à la mission par tous les opérateurs de l'aménagement qui ont souligné le caractère indispensable aujourd'hui, du fait de l'objectif de sobriété foncière, de concours financiers publics pour financer des déficits d'opérations structurels et débloquer des projets. Le programme TEL déployé en 2024 a été souvent qualifié de « providentiel ».

1.3.2.2 Une implication de l'Etat dans l'aménagement opérationnel qui mobilise fortement les ressources de ses services centraux et déconcentrés ainsi que de ses opérateurs

Le déploiement d'outils et d'opérateurs de l'Etat pour conduire des opérations d'aménagement entraîne des transferts de charge des collectivités vers ses services, qui sont sollicités aussi bien au niveau local qu'au niveau central.

Pour les opérations d'aménagement où l'implication de l'Etat passe par une démarche contractuelle qui n'implique pas nécessairement le déploiement d'un de ses opérateurs (c'est notamment le cas des PPA), l'élaboration d'un projet, la négociation et la formalisation des termes du partenariat avec les collectivités consomment du temps et de l'expertise dans les services déconcentrés.

Dispositif dérogatoire à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'OIN transfère quant à elle l'instruction des autorisations d'occupation des sols des services du bloc communal vers la direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT(M)). Cela mobilise des équivalents temps plein (ETP) supplémentaires et nécessite de développer une compétence dans une matière qui n'est plus depuis longtemps au cœur des missions des services. A titre d'exemple, les six OIN situées dans le département de Seine-et-Marne (Sénart, aéroport Roissy Charles-de-Gaulle, Bussy-Saint-Georges, Val Maubuée, Val d'Europe, Villages Nature) représentent l'instruction par la DDT d'environ 5000 actes par an.

La gouvernance des opérateurs de l'Etat et l'appui stratégique que l'Etat a vocation à leur apporter impliquent non seulement les DDT(M) mais aussi les préfets (de département et/ou de région selon les opérateurs) et leurs équipes : réunions de travail avec les élus sur les projets, résolution de conflits entre acteurs sur le territoire, participation aux instances, réunions préparatoires, etc.

Les DDT(M) et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) entendues par la mission ont toutes souligné qu'à la suite des exercices de réduction et de redéploiement de leurs effectifs ces dernières années, elles n'avaient plus de marge de manœuvre pour prendre en charge d'éventuelles missions nouvelles.

Enfin, la tutelle des opérateurs (EPA, SPLA-IN, EPFE) sollicite également l'administration centrale, qu'il s'agisse de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), de la direction du budget (DB) ou de la direction générale du Trésor (DG Trésor) : préparation des arbitrages ministériels et interministériels, négociation des protocoles, expertise en matière d'ingénierie de projet et de gestion des structures, préparation et participation aux instances de gouvernance, etc.

Dans un contexte de grande fragilité des services déconcentrés, sur laquelle de nombreux acteurs auditionnés ont insisté, la mission alerte sur la nécessité de veiller à un ciblage fin du déploiement d'une intervention de l'Etat en conduite ou en concours d'opérations d'aménagement qui engage nécessairement ses services, à tous les échelons.

2 Au regard de la diversité des territoires et des projets justifiant son intervention, l'Etat doit pouvoir disposer d'une palette d'outils d'aménagement opérationnel permettant une implication graduée

L'ampleur et les modalités de l'intervention de l'Etat doivent pouvoir être modulées en fonction de la nature de l'opération, en particulier son caractère ou non d'initiative « étatique », et de la capacité de la collectivité à faire face à l'enjeu national en question.

Fondamentalement subsidiaire, l'implication de l'Etat dans l'aménagement opérationnel doit se concevoir en mode projet, être définie dans le temps et dans l'espace, et avec la perspective à terme d'un passage de relais à la collectivité. Cette implication doit également être servie, rendue possible et efficiente, par des outils adaptés aux objectifs, aux enjeux et au contexte de l'opération. Qu'il s'agisse des outils « historiques » de l'Etat ou de ceux que le législateur a plus récemment mis à sa disposition, la conduite de grands projets nécessite aujourd'hui de facto, nous l'avons vu, un partenariat renforcé entre l'Etat et les collectivités territoriales compétentes qui a vocation à se traduire dans une gouvernance de projet efficiente.

Il convient de préciser que sont ici regardés comme « outils d'aménagement » mobilisables par l'Etat différents objets de natures très différentes :

- **des cadres contractuels**, qui désignent un accord formel entre l'Etat et une ou plusieurs collectivités territoriales et définissent des engagements réciproques pour la réalisation d'un projet d'aménagement voire d'un projet de développement territorial, à l'image du projet partenarial d'aménagement (PPA) qui a notamment succédé au contrat d'intérêt national (CIN) en Île-de-France. On peut également citer la convention de renouvellement urbain signée entre l'ANRU, la collectivité porteuse de projet, les partenaires et les maîtres d'ouvrage, qui constitue une référence de cadre contractuel.
- **des périmètres réglementaires aux prérogatives renforcées**, permettant notamment de modifier, temporairement et au sein d'un périmètre défini, la répartition des compétences entre l'Etat et le bloc communal ou au sein du bloc communal et d'appliquer des dérogations essentiellement sur le plan de l'urbanisme et de la fiscalité : c'est notamment le cas du projet d'intérêt général (PIG), de l'opération d'intérêt national (OIN) ou de la grande opération d'urbanisme (GOU).
- **des opérateurs**, qui sont des structures publiques dont la gouvernance est partagée entre Etat et collectivités territoriales. Ils sont créés pour mettre en œuvre des projets d'aménagement et ont pour mission de faciliter la gestion foncière, de coordonner les actions d'aménagement, et de garantir l'efficacité des politiques publiques sur le terrain. C'est le cas des établissements publics d'aménagement (EPA), des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), mais également d'opérateurs désormais « a-territoriaux » comme Grand Paris Aménagement. Par ailleurs, au regard du rôle déterminant qu'ils jouent en amont et à l'appui des opérations d'aménagement, la mission a intégré les établissements publics fonciers de l'Etat (EPFE) à cette catégorie d'outils⁵².

Notons en outre que si la mission se concentre sur les d'outils d'aménagement opérationnel de l'Etat, la palette à disposition exclusive des collectivités territoriales – au-delà des documents d'urbanisme – peut se décomposer de la même manière. Elles peuvent en effet :

- conclure des concessions d'aménagement multi-partenariales, des conventions de mandats d'aménagement, des contrats de projet urbain partenarial (PUP) [*cadres*

⁵² D'autant que certains, comme les EPFA de Guyane et de Mayotte et, dans le cadre de la mise en œuvre des ORCOD-IN, l'EPFIF et l'EPF Occitanie, assument une compétence aménagement.

contractuels ;

- créer des zones d'aménagement concerté (ZAC), déployer des permis d'aménager, prononcer des déclarations d'utilité publique (DUP) à fin d'expropriation et préempter *[instruments juridiques]* ;
- créer des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP), ainsi que des établissements publics fonciers locaux (EPFL) et les mobiliser *[opérateurs]*.

C'est bien dans cet inventaire élargi des outils mobilisables par la puissance publique pour conduire des opérations d'aménagement que la palette d'outils de l'Etat est à resituer, l'intervention de ce dernier ayant vocation, nous l'avons vu, à obéir à une stricte logique de subsidiarité et étant conditionné, quel que soit l'outil mobilisé, à un partenariat rapproché avec les collectivités concernées.

2.1 Une indispensable formalisation contractuelle en amont et à l'appui de l'intervention de l'Etat

2.1.1 Le partenariat Etat-collectivité comme condition de réussite de tout projet justifiant l'expression de la solidarité nationale

Nous avons vu dans la partie précédente la très grande diversité de situations susceptibles de justifier le concours de l'Etat à la mise en œuvre d'opérations d'aménagement, voire son intervention en maîtrise d'ouvrage par le biais de ses différents opérateurs. Les auditions réalisées par la mission ont mis en lumière de manière unanime le fait que ces opérations – qu'elles répondent à des enjeux relevant clairement de la compétence propre de l'Etat ou dépassant la capacité à faire des collectivités compétentes et présentant un risque pour la cohésion nationale – ne pouvaient se faire sans un partenariat étroit entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'idée selon laquelle le déploiement d'outils dérogatoires (de type OIN ou EPA) permettrait à l'Etat de reprendre en main les compétences des collectivités et d'outrepasser leurs oppositions éventuelles se heurte aux multiples retours d'expériences témoignant des moyens qu'elles trouvent pour empêcher, le cas échéant, la mise en œuvre des projets. En effet, bien que certains outils exorbitants du droit commun autorisent encore l'Etat – dans certaines circonstances sur lesquelles nous reviendrons – à instruire et délivrer les permis de construire en lieu et place des collectivités, ces dernières demeurent pleinement compétentes en matière de planification urbaine et d'autorisations de chantier ; en outre leur concours dans leurs domaines de compétence est indispensable pour accompagner le projet (services publics ou aménagements accessoires restant de compétence communale) ; ce qui constitue autant de leviers qui leur permettent de s'opposer à une décision verticale de l'Etat qui ne rencontrerait pas leur approbation.

Dès lors, près d'un demi-siècle après le premier acte de décentralisation et *a fortiori* dans un contexte où l'adhésion citoyenne aux projets d'aménagement est toujours plus complexe à sécuriser, la recherche d'alignement de la puissance publique au sens large autour d'objectifs négociés et d'engagements réciproques, contractualisés de manière concertée, transparente et dans le temps long, est un préalable indispensable à l'engagement de toute opération d'envergure.

Recommandation 4. Rechercher systématiquement, pour toute intervention de l'Etat en conduite ou en concours d'une opération d'aménagement, la formalisation en amont d'un contrat négocié d'objectifs et de moyens engageant l'Etat et les collectivités concernées dans un partenariat au long cours.

2.1.2 Des expériences de contractualisation plus ou moins structurantes

Si la décentralisation a rendu incontournable la pratique de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités dans les différents champs de compétences décentralisées, à l'image des contrats de plan État-région créés dès 1982, en matière d'aménagement opérationnel les contours d'une contractualisation partenariale, systématique, stratégique et engageante entre l'Etat et le bloc communal compétent en la matière, se dessinent très progressivement.

2.1.2.1 La procédure des grands chantiers d'aménagement du territoire

La procédure des grands chantiers d'aménagement du territoire⁵³ peut être regardée comme un « *accident de l'histoire* »⁵⁴ en ce qu'elle est instaurée en 1975 par un Etat encore centralisé qui constate les importantes difficultés d'organisation des travaux d'aménagement du complexe de Fos. Initialement, il s'agit, à l'appui d'un chantier important que les pouvoirs publics⁵⁵ ont décidé de qualifier comme tel, d'une démarche de coordination des services de l'Etat, du maître d'ouvrage, des entreprises et des collectivités locales qui s'engagent sur des objectifs communs et des moyens à déployer pour mobiliser, former et loger dans de bonnes conditions la main d'œuvre nécessaire et pour garantir le développement économique de la région d'accueil.

Il ne s'agit pas d'une démarche prescriptive mais d'une démarche partenariale et négociée qui suppose un engagement contractuel : son succès repose sur l'adhésion et le suivi attentif de tous les partenaires, qui ne sont jamais dépossédés de leurs prérogatives. Elle est transverse, modeste par les moyens qu'elle déploie⁵⁶ mais son ambition peut être élargie à toute préoccupation identifiée comme importante par les partenaires. Elle a une durée définie par avance.

La démarche est alors principalement mobilisée par EDF, et son cadre institutionnel a été précisé par la DATAR en 1980 et 1982 notamment pour répondre à une forte demande des élus d'une « *construction contractuelle de l'après-chantier* ». Elle s'est ensuite, et jusqu'à aujourd'hui, exportée à d'autres projets d'infrastructure de grande envergure justifiant d'encadrer les dynamiques complexes générées par sa réalisation. À travers une gouvernance renforcée, la mise en place de mécanismes d'accompagnement économique et social, ainsi qu'une attention particulière portée à l'aménagement, à l'environnement et à la concertation, cette démarche permet d'articuler les exigences de performance technique du projet avec les impératifs de cohésion territoriale.

Déployée, pour ne citer que quelques exemples, à l'appui du projet Lyon-Turin en 2003, du canal Seine-Nord Europe en 2015, de l'EPR2 à Penly en 2023, la procédure Grand Chantier constitue encore aujourd'hui un outil partenarial adapté à la mise en œuvre des grands projets d'infrastructure dépendant de l'Etat.

2.1.2.2 Les protocoles opérationnels et financiers de certains EPA

Les expériences issues de la procédure Grand chantier pourraient laisser penser que la même logique de contractualisation partenariale prévale à la création des établissements publics d'aménagement, sur lesquels nous reviendrons dans la partie 2.2.1. Pour autant, si ces derniers (créés dès la fin des années 1960) ont vocation à aménager les villes nouvelles, autant d'incontestables grands chantiers, la résolution des difficultés liées aux protestations communales

⁵³ Déjà évoquée dans la partie 1.2.1.3 *Des projets en rapport direct avec des infrastructures de transport dépendant de l'Etat*

⁵⁴ GUILLLOT Michel, CARREZ Jean-François. L'accompagnement de projet : les grands chantiers d'aménagement du territoire. Revue française d'administration publique. N°54, avril-juin 1990, pp. 211-222

⁵⁵ Et plus particulièrement le comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT)

⁵⁶ Elle ne mobilise aucun financement d'exception.

et départementales⁵⁷ n'est pas passée par la formalisation d'un contrat partenarial.

En résulte que seuls certains EPA plus récents, situés en dehors la région Île-de-France, ont fait l'objet d'un protocole opérationnel et financier contractualisé parallèlement à leur création, afin de définir les objectifs et la stratégie du projet et de déterminer la part respective de l'Etat et des collectivités dans le financement du déficit prévisionnel d'opération. Ces protocoles, lorsqu'ils existent, constituent une feuille de route partenariale et pluriannuelle qui, en ce qu'elle enjambe les échéances électorales, permet notamment de sécuriser partiellement ces opérations d'aménagement au long cours.

2.1.2.3 La convention ANRU comme référence en matière de contrat

L'institutionnalisation de la politique de la ville, par étapes et à la suite d'épisodes de violences urbaines, acte dès les années 1980 que la situation de certains quartiers interpelle fortement la cohésion nationale et justifie une mobilisation de la solidarité nationale à l'appui des collectivités concernées. Plusieurs dispositifs ponctuels, parmi lesquels les grands projets de ville (GPV), sont initialement mis en place pour soutenir les collectivités. Cependant, c'est seulement parallèlement au second acte de décentralisation en 2003, avec la création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qu'est instauré un programme véritablement centralisé d'appui financier et opérationnel, d'une envergure inédite, destiné à accompagner les opérations de renouvellement urbain portées par les collectivités.

Plutôt que de remettre en cause la décentralisation des compétences, le Programme national de renouvellement urbain (PNRU) affermit leur exercice en reconnaissant les collectivités comme porteuses du projet et garantes du partenariat local. L'ANRU, pour sa part, assure, par une contractualisation pluriannuelle, la rigueur de la méthode d'intervention et le respect des objectifs nationaux définis par la loi. Ce dispositif inédit de gouvernance partenariale, qui associe étroitement ambitions locales et impératifs nationaux au sein d'un même projet urbain, perdure, s'affine et inspire d'autres cadres contractuels élaborés en réponse à d'autres enjeux territoriaux (contrat d'intérêt national (CIN), projet d'intérêt majeur (PIM), convention action cœur de ville (ACV), projet partenarial d'aménagement (PPA)...)

2.1.2.4 La convention d'opération de requalification de copropriété dégradée d'intérêt national (ORCOD-IN), une intervention de l'Etat conditionnée à un partenariat contractualisé

Cette logique de contractualisation prévaut à l'instauration du dispositif juridique créé par la loi ALUR du 24 mars 2014 qui introduit la possibilité pour l'Etat de déclarer comme OIN⁵⁸, une opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) dont il définit le périmètre par décret en Conseil d'Etat, si elle présente des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et nécessite de lourds investissements ainsi que le déploiement d'une opération d'aménagement.

Il est intéressant de noter qu'à la différence des OIN créées en 1983, pour les ORCOD-IN, le législateur a pris soin en 2014 de renvoyer au régime de l'ORCOD de droit commun qui prévoit que chaque opération fasse l'objet d'une convention entre personnes publiques fixant les objectifs et les engagements de chacun en matière notamment d'intervention immobilière et foncière, de relogement et d'accompagnement social des occupants, de mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne, de mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement⁵⁹.

⁵⁷ VADELORGE Loïc. Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles. Les Villes nouvelles, 30 ans après. Espaces et sociétés. 2004/4 n° 119. Pages 37 à 54

⁵⁸ Au sens de l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme.

⁵⁹ Article L741-1 du code de la construction et de l'habitation

Si le dispositif permet la reprise en main par l'Etat d'une partie des compétences des collectivités et le déploiement d'un financement massif via l'intervention des EPFE et la mobilisation de la taxe spéciale d'équipement (TSE), son adossement à une convention partenariale acte la nécessité d'un alignement de l'ensemble des acteurs pour mettre en œuvre une opération de renouvellement urbain d'une telle complexité, mettant à distance l'idée selon laquelle l'Etat pourrait intervenir seul et de manière verticale.

2.1.2.5 L'expérience francilienne des contrats d'intérêts national (CIN)

Immédiatement après la promulgation de la loi ALUR, les CIN sont créés dans une logique d'articulation avec les contrats de développement territorial (CDT), créés en 2010 par la loi relative au Grand Paris, qui sont des projets de territoires élaborés par les collectivités locales et l'État afin de dynamiser les territoires du Grand Paris, notamment en organisant l'aménagement urbain autour des gares du Grand Paris Express. Les CIN, qui n'ont pas de portée juridique en matière d'urbanisme, sont donc créés en 2015 pour relancer l'aménagement opérationnel à la suite du comité interministériel du Grand Paris afin de compléter et de concrétiser les démarches déjà engagées (OIN, CDT) et de faciliter la réalisation de projets d'aménagement dont la réussite est conditionnée par la mobilisation de nombreux acteurs. Ils fixent des objectifs pour 10 à 15 ans, permettent principalement de formaliser un partenariat entre l'État, les collectivités et des acteurs économiques publics et privés et d'instaurer une gouvernance de projet dédiée.

Sans avoir la portée d'une convention ANRU, notamment du fait de la plus grande fragilité des engagements, des moyens financiers et de la gouvernance déployés, 14 CIN sont signés en Île-de-France entre 2016 et 2018⁶⁰, date à laquelle sont instaurés à l'échelle nationale les projets partenariaux d'aménagement (PPA)⁶¹ qui s'inscrivent dans une claire filiation avec les CIN⁶².

2.1.3 Le projet partenarial d'aménagement (PPA), vers un contrat de référence en matière d'aménagement

Comme le CIN, le PPA⁶³, créé en 2018, est en effet un document de nature contractuelle qui a vocation à accompagner la déclinaison opérationnelle des objectifs et projets inscrits dans des documents stratégiques de planification (PLU, SCoT, SRADDET, CPER) par le renforcement de la gouvernance. Il a également pour objet de mobiliser l'ensemble des autres acteurs d'un territoire dans la conduite de ces opérations d'aménagement.

La signature d'un PPA intervient entre l'Etat et un EPCI à fiscalité propre⁶⁴ ainsi qu'une ou plusieurs de ses communes membres. Peuvent également être signataires d'un PPA, sur proposition d'un ou plusieurs signataires, toute société publique locale (SPL), toute société d'économie mixte (SEM), toute autre personne publique (départements, régions par exemple) ou tout acteur privé implantés dans le périmètre territorial du PPA et susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations prévues par les dispositions du contrat.

2.1.3.1 Un contrat adaptable et engageant au service de la définition et de la mise en œuvre du projet

Les signataires bénéficient d'une grande marge de manœuvre pour négocier librement le contenu

⁶⁰ <https://www.drieat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/les-contrats-d-interet-national-cin-outil-a12429.html>, consulté le 22 avril 2025

⁶¹ Le projet partenarial d'aménagement a été créé par l'article 1 de la loi ELAN du 28 novembre 2018

⁶² Les collectivités peuvent d'ailleurs prolonger le CIN qu'elles ont signé avec l'État par un projet partenarial d'aménagement (PPA). C'est le cas pour Argenteuil et Porte Sud du Grand Paris.

⁶³ Codifié aux articles L 312-1 et 2 du code de l'urbanisme

⁶⁴ Ou un établissement public territorial du Grand Paris, la Ville de Paris, la Métropole de Lyon.

du PPA afin de l'adapter au mieux aux objectifs spécifiques poursuivis par les opérations d'aménagement qu'il entend favoriser. Si le législateur n'a pas précisé les objectifs de ces opérations, l'Etat a formulé ses attendus⁶⁵ et envoyé un signal en faveur du développement d'un urbanisme de projet et d'une culture de l'aménagement opérationnel qui permettent la conciliation de ses différentes politiques publiques prioritaires telles que la production de logement, le développement d'activités économiques, l'amélioration du cadre de vie, la prise en compte du changement climatique ou encore la lutte contre l'érosion de la biodiversité, ainsi que l'inclusion sociale.

Le PPA a donc vocation à permettre de passer d'un urbanisme de « procédure » à un urbanisme de « projet » et ainsi d'appuyer les opérations pour qu'elles puissent se concrétiser dans des délais plus brefs qu'une même opération qui ne bénéficierait pas de ce contrat. La raison d'être du PPA, comme en témoigne le nom que le législateur lui a donné, étant de constituer une alternative partenariale à une reprise en main par l'Etat qui déposséderait les collectivités de leurs prérogatives, c'est bien de la qualité du partenariat que découleront les effets de concrétisation attendus. En conséquence, il importe que son contenu soit suffisamment « souple » pour couvrir la grande diversité des situations justifiant un partenariat Etat-collectivités renforcé et « engageant » pour les différents signataires.

Rappelons que la signature d'un PPA a pour effet de⁶⁶ :

- permettre à l'Etat de céder à l'amiable des terrains bâtis ou non bâtis de son domaine privé, en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement prévues par le contrat ;
- renforcer l'ingénierie locale :
 - par le recours possible aux EPA de l'État, et notamment au centre de ressources national d'appui aux PPA de Grand Paris Aménagement, pour mener, même en dehors de leur périmètre, des études préalables à la formation d'un PPA ;
 - par le recours possible aux EPF de l'Etat en dehors de leur périmètre, dans le cadre d'une procédure d'extension simplifiée, afin de mobiliser le foncier nécessaire à la réalisation des opérations d'aménagement prévus dans le cadre du PPA porté par une collectivité située dans le même territoire régional que cet EPF⁶⁷ ;
 - par la faculté d'intervention en appui des agences d'urbanisme en dehors de leur périmètre de compétence dans le cadre d'un PPA⁶⁸.
- de favoriser la requalification des zones d'activités économiques (ZAE) notamment avec des pouvoirs renforcés des autorités locales dans le cadre d'un PPA⁶⁹ ;
- mobiliser le permis d'aménager multisites portant sur des unités foncières non contiguës lorsque l'opération d'aménagement garantit l'unité architecturale et paysagère des sites concernés⁷⁰ ;
- rendre possible la définition d'un périmètre de GOU qui déclenchera des effets juridiques facilitant la réalisation des opérations d'aménagement, notamment en renforçant les outils

⁶⁵ Voir notamment Cadrage national relatif aux projets partenariaux d'aménagement : Modalités d'attribution des subventions financées sur le programme 135 « politique d'aménagement de l'État »

⁶⁶ Voir notamment la circulaire du 4 février 2019 relative à l'accompagnement par l'Etat des projets d'aménagement du territoire, fiche outils du CEREMA de janvier 2021 sur la GOU et la note « Effets juridiques – le contrat de PPA – la GOU », mars 2024

⁶⁷ art. L. 321-2, II du code de l'urbanisme

⁶⁸ art. L. 132-6, 7° du code de l'urbanisme

⁶⁹ En cas de dégradation ou d'absence d'entretien compromettant la réalisation de l'opération, une mise en demeure de travaux pour la réhabilitation de locaux, terrains ou équipements concernés peut être notifiée avant de pouvoir engager une éventuelle expropriation des biens concernés. Cf. art. L. 300-8 du code de l'urbanisme

⁷⁰ art. L.312-2-1 du code de l'urbanisme

de l'aménagement à la main de l'intercommunalité qui porte le projet. Le PPA n'emportera pas automatiquement la création d'une GOU, mais à l'inverse la mise en place d'une GOU nécessitera la signature préalable ou concomitante à un PPA, nous y reviendrons dans la partie 2.2 ;

- contractualiser toute action utile à la mise en œuvre du projet.

Deux types de PPA peuvent ainsi être distingués en fonction du degré de maturité du projet :

- les PPA dits « de préfiguration » dont l'objectif principal est de réaliser les études de définition du projet d'aménagement (plan guide, stratégie foncière, études environnementales, participation du public...) permettant ensuite une entrée en phase opérationnelle. Ces PPA doivent nécessairement comporter une clause de revoyure visant à faire le bilan des actions réalisées et à examiner l'opportunité de prévoir un avenant au PPA pour les phases ultérieures du projet ;
- les PPA dits « opérationnels » dont l'objectif est la mise en œuvre d'opérations d'aménagement. A ce stade, la programmation urbaine et le bilan économique prévisionnel de l'opération d'aménagement sont connus et justifient le cas échéant le besoin de soutiens financiers qui feront l'objet d'engagements dans le cadre du contrat.

2.1.3.2 Le PPA au service de l'adaptation aux effets du dérèglement climatique

Depuis 2024, la mise en œuvre du fonds vert prévoit une mesure « adaptation au recul du trait de côte » qui permet notamment de cofinancer des actions de recomposition des territoires contractualisés avec l'État dans le cadre de PPA.

Pour accompagner les collectivités face à cet enjeu et à leurs difficultés, la DGALN a, en 2024 :

- mis en place un appui opérationnel pour sept PPA « pionniers » : création d'une équipe conseil (Etat, opérateurs, DGALN, Banque des territoires, ANCT, Grand Paris Aménagement, Cerema, etc.) pour aider ces sept territoires à identifier des opérateurs mobilisables,
- sélectionné trois PPA « démonstrateurs de recomposition » pour un accompagnement renforcé, avec la création d'une équipe projet propre à chacun de ces trois territoires, et un panel de nombreux outils spécifiques complémentaires. L'objectif est de mobiliser une équipe d'experts compétente pour mûrir un projet avec l'ensemble des expertises. Ces démonstrateurs de recomposition doivent montrer l'exemple, montrer que l'on peut mener des recompositions avec des coûts supportables pour l'ensemble des acteurs.

Ont été retenus à ce dernier titre :

- les PPA de Bidart-Guéthary et de Saint-Jean-de-Luz (côtes rocheuses, façade Atlantique Sud) ;
- le PPA de Sète (côtes sableuses, façade Méditerranée) ;
- le PPA de Coutances (côtes sableuses, façade Manche Mer du Nord).

2.1.3.3 Vers un contrat partenarial de référence au service de toute opération d'aménagement impliquant l'intervention ou le concours de l'Etat

La DGALN indique que 41 PPA ont ainsi été signés depuis 2018⁷¹, sur des territoires aussi bien ruraux qu'urbains, et recouvrent des thématiques de plus en plus larges et relevant des différentes politiques prioritaires de l'Etat : revitalisation, recyclage urbain, adaptation aux risques, érosion

⁷¹ Voir annexe 5.1 : Cartographie des contrats de PPA signés au 31 décembre 2023

côtière, etc.⁷². Ils portent sur des opérations d'aménagement de tailles très variables, allant de moins de 10 ha à plus de 100 ha⁷³, et se répartissent entre PPA de préfiguration, étape pour laquelle l'accompagnement de l'État peut se traduire par une participation au financement des études, et PPA opérationnels, qui peuvent entraîner une participation de l'État à la réduction du déficit global de l'opération par la mobilisation de financements de droit commun⁷⁴.

Pour chacune de ces opérations, le recours à un PPA « *révèle des difficultés identifiées et partagées par l'ensemble des partenaires, comme le déficit d'ingénierie, un déséquilibre financier ou un manque d'alignement de la gouvernance locale* », relève le ministère. Le PPA ambitionne donc de constituer un cadre contractuel partenarial de référence pour les opérations d'aménagement impliquant l'État, permettant de réunir et de garantir dans le temps long les trois principales conditions de leur réussite : un co-portage politique fort se traduisant dans une gouvernance solide, une ingénierie experte et capable de porter le projet à toutes ses étapes, un bilan financier à l'équilibre fondé sur un principe de financements croisés. Cette ambition suppose de stabiliser et de faire vivre dans le cadre du contrat de PPA un socle d'engagements politiques et techniques réciproques (moyens humains et financiers ; leviers fonciers, juridiques et fiscaux ; trajectoire financière ; calendrier ; gouvernance, animation, suivi) et de prévoir les modalités de leur adaptation dans la durée du projet.

Si certaines collectivités se sont saisies de l'outil PPA, la DGALN alerte d'ores et déjà sur la capacité de l'État à continuer de les accompagner financièrement et indique que sans pérennisation de l'enveloppe budgétaire dédiée, l'État ne sera pas en mesure de signer de nouveaux PPA⁷⁵. Ce facteur potentiellement limitant constitue un point d'alerte pour la mission qui, après avoir posé le principe d'une contractualisation préalable à toute intervention de l'État en conduite ou en concours d'une opération d'aménagement, estime que le PPA peut constituer le contrat socle permettant de fixer les objectifs et les moyens engageant *a minima* l'État et les collectivités concernées dans un partenariat au long cours.

En effet, s'il en est fait aujourd'hui des usages différenciés en fonction des territoires, ne permettant pas à date d'en dresser un bilan unanime, son encadrement par la loi⁷⁶ est suffisamment ouvert pour lui permettre de devenir - s'il est approprié en ce sens de manière systématique - le contrat partenarial d'aménagement de référence, incluant un socle d'engagements politiques et techniques réciproques (moyens humains et financiers ; leviers fonciers, juridiques et fiscaux ; trajectoire financière ; calendrier ; gouvernance) et les modalités de leur adaptation dans la durée du projet.

La mission considère par ailleurs que cette étape contractuelle incontournable, qui permet en outre d'identifier l'ensemble des conditions de la réussite de l'opération, n'entre pas en contradiction mais doit au contraire utilement constituer le préalable au déploiement d'instruments juridiques aux prérogatives renforcées (PIG, OIN ou GOU) lorsque les situations le justifient.

⁷² Source DGALN – mars 2025

⁷³ [Les contrats de projet partenarial d'aménagement - Rapport d'activité 2023](#) – Site internet de la DGALN et Localtis du 25 juillet 2024

⁷⁴ Via des subventions du budget général de l'État, du fonds vert, du programme France 2030 etc.

⁷⁵ « Depuis le lancement des PPA en 2018, quasiment 73M€ ont été contractualisés (issus du plan de relance, du fonds vert et à 80% du programme 135). A ces montants, il est possible d'ajouter une première estimation basse des besoins complémentaires identifiés et chiffrés pour des PPA en cours de discussions en 2025 autour de 10M€. » Source DGALN – mars 2025

⁷⁶ Articles L312-1 à L312-2-1 du code de l'urbanisme

Recommandation 5. Pérenniser et faire du PPA le contrat partenarial d'aménagement de référence, incluant un socle d'engagements politiques et techniques réciproques (moyens humains et financiers ; leviers fonciers, juridiques et fiscaux ; trajectoire financière ; calendrier ; gouvernance) et les modalités de leur adaptation dans la durée du projet.

2.2 Des périmètres réglementaires aux prérogatives renforcées qui peuvent faciliter la mise en œuvre de certaines opérations

Pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement impliquant l'Etat, des dispositifs réglementaires permettent de déroger, au sein d'un périmètre donné, à l'exercice normal des compétences en matière d'urbanisme, soit entre l'Etat et le bloc communal, soit au sein du bloc communal. Ces dispositifs sont en outre assortis d'une série de prérogatives renforcées de nature à faciliter la réalisation du projet.

Dès la loi du 7 janvier 1983 fondant les nouvelles compétences des collectivités territoriales, le législateur a prévu des mesures dérogatoires permettant à l'Etat de faire prévaloir un intérêt public supérieur sur les règles locales d'urbanisme et de construction et d'exercer ponctuellement les prérogatives dévolues aux communes : il s'agit des régimes de l'opération d'intérêt national (OIN) et du programme d'intérêt général (PIG).

Mis en place par décret, donc de manière unilatérale même si les collectivités sont consultées au préalable, ces outils sont inspirés originellement des pratiques antérieures d'un Etat centralisé. Si, sous l'empire de la logique de la décentralisation et de l'émergence de pouvoirs locaux puissants, l'usage de ces outils a pris la forme d'une gouvernance partagée faite de concertation et de négociation avec les élus, OIN et PIG sont fondamentalement l'expression d'une prise de responsabilité de l'Etat sur un projet d'aménagement.

Il en va différemment du dispositif de la grande opération d'urbanisme (GOU). D'une part, ne pouvant être mis en place que dans le cadre d'un PPA préalablement signé, il découle et participe d'une démarche coopérative avec l'Etat. D'autre part, la dérogation à l'exercice des compétences en matière d'urbanisme des communes ne bénéficie pas à l'Etat mais à l'intercommunalité. Offrant des avantages analogues à ceux de l'OIN, la GOU est ainsi le pendant opérationnel à cette dernière dans le cas, qui devrait être la règle, où la collectivité est en mesure de porter un partenariat avec l'Etat

2.2.1 Le projet d'intérêt général (PIG) : un outil emportant la prise en compte du projet porté par l'Etat dans les documents de planification des collectivités

Le projet d'intérêt général (PIG) est défini à l'article L. 102-1⁷⁷ du code de l'urbanisme comme tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection, présentant un caractère d'utilité publique.

Le PIG a pour effet de s'imposer aux documents d'urbanisme et ces derniers doivent permettre (ou, à tout le moins, ne pas empêcher) la réalisation du ou des projets dont il est question. Ce n'est qu'à travers l'adoption ou l'adaptation des documents d'urbanisme qu'un PIG emporte des effets juridiques sur l'utilisation des sols, le PIG n'étant pas, à lui seul, opposable aux autorisations d'occuper le sol.

Un PIG ne peut être initié que par une personne ayant la capacité d'exproprier (Etat, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics, etc.). La personne publique responsable du document d'urbanisme concerné est exclue de cette liste dès lors que le PIG est précisément destiné à « encadrer » l'action de celle-ci. Les projets et mesures sont qualifiés de projet d'intérêt général par arrêté préfectoral. Le préfet dispose d'une compétence discrétionnaire pour refuser de qualifier un projet de PIG⁷⁸.

Cet outil, moins intrusif que l'OIN dans la compétence des collectivités en matière d'urbanisme, a pu être mobilisé par exemple pour sécuriser et faciliter le projet de construction de deux EPR supplémentaires à Gravelines (Nord).

2.2.2 L'opération d'intérêt national (OIN) : un outil à forte dimension symbolique de l'engagement de l'Etat mais dont l'usage devrait être très exceptionnel et n'intervenir qu'en dernier ressort

Créé par la loi du 7 janvier 1983⁷⁹, le régime de l'opération d'intérêt national (OIN) a été précisé par la loi ELAN du 23 novembre 2018 comme une opération d'aménagement qui « répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et l'engagement de l'Etat à y consacrer des moyens particuliers. ». Issu de la réforme de la décentralisation mais héritier de l'Etat aménageur des décennies antérieures, ce type d'opération a la portée symbolique de la mobilisation nationale. C'est un marqueur fort de l'engagement de l'Etat sur le projet.

L'opération est créée par décret⁸⁰ en Conseil d'Etat après consultation de l'EPCI compétent en matière d'opérations d'aménagement et des commune(s), département(s) et région(s) dont le

⁷⁷ Article L 102-1 du code de l'urbanisme : L'autorité administrative compétente de l'Etat peut qualifier de projet d'intérêt général tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux deux conditions suivantes :

1° Etre destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ;

2° Avoir fait l'objet :

a) Soit d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ;

b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

⁷⁸ CE 7 févr. 2007, req. n° 287252

⁷⁹ Art. L. 102-12 à L. 102-15 et R. 102-3 du code de l'urbanisme

⁸⁰ La liste des OIN est fixée à l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme

territoire est concerné en tout ou partie par le périmètre de cette opération.

Une OIN se définit comme un périmètre réglementaire dans lequel s'applique, d'une part une reprise par l'Etat des compétences en matière d'autorisation du droit des sols (ADS), et d'autre part des dispositions particulières visant à faciliter le déroulement des opérations. Il convient de noter que, ces dernières années et jusqu'en 2024 avec la loi sur les grandes opérations d'aménagement et les copropriétés dégradées, le dispositif OIN a été renforcé en complétant l'arsenal de dérogations permises au sein des périmètres⁸¹. Ces dispositions récentes ont été inspirées de celles prises spécifiquement pour préparer l'accueil des jeux olympiques en 2024. Elles sont autant de leviers dont la portée « facilitatrice » n'est pas pour autant systématique et mérite d'être interrogée pour chacune des opérations susceptibles de faire l'objet d'une OIN.

- par dérogation au principe de la constructibilité limitée, les constructions et installations nécessaires à la réalisation de l'opération peuvent être autorisées en dehors des parties urbanisées de la commune ;
- le droit de préemption urbain au profit des communes et EPCI ne s'applique pas aux cessions d'immeubles de l'Etat. Dans le même sens, le droit de préemption urbain ne s'applique pas à l'aliénation par l'Etat, ses établissements publics ou les sociétés dont il détient la majorité du capital, de terrains bâtis ou non bâtis, en vue de la réalisation des opérations d'intérêt national ;
- le préfet de département est compétent pour la création des ZAC situées en tout ou partie à l'intérieur du périmètre de l'OIN ;
- en matière d'autorisations d'urbanisme, le préfet de département est compétent pour délivrer les permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, après avis du maire ou du président de l'EPCI territorialement compétent ;
- lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, un sursis à statuer peut être prononcé dès lors que la mise à l'étude du projet d'aménagement a été prise en considération par le représentant de l'Etat dans le département et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités ;
- les constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des OIN sont exonérés de la part communale de taxe d'aménagement lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs.

Le dispositif OIN a connu un fort développement depuis les années 2000.

On compte actuellement 30 OIN⁸² dont :

- 18 d'aménagement (La Défense, villes nouvelles, opérations de renouvellement urbain de grande ampleur, JOP Paris 2024...)⁸³
- huit économiques et industrielles (les 3 aéroports franciliens, les 4 zones industrialo-portuaires d'Antifer, du Verdon, de Dunkerque et de Fos sur Mer et le site d'enfouissement de déchets radioactifs Cigéo)
- quatre relatives exclusivement à des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD IN)⁸⁴.

⁸¹ Art. L 102-13 du code de l'urbanisme

⁸² Art. R.102-3 du code de l'urbanisme

⁸³ L'ORCOD-IN du Val Fourré à Mantes-la-Jolie (78) a été intégrée dans l'OIN préexistante du Mantois-Seine aval

⁸⁴ Il y a au total, au moment de rédaction de ce rapport, cinq ORCOD-IN, l'ORCOD-IN du Val Fourré à Mantes-la-Jolie (78) ayant été intégrée dans l'OIN préexistante du Mantois-Seine aval

Les 18 OIN d'aménagement peuvent être distinguées en deux grandes catégories selon leurs finalités :

- les opérations qui portent un projet d'ambition nationale : par exemple le *cluster* de Paris Saclay, le développement de Marne-la-Vallée et du parc Disney, le quartier de La Défense (l'EPA, créé par l'Etat, est désormais rattaché aux collectivités territoriales), l'organisation des JOP 2024 ou la dynamique de métropolisation (Bordeaux, Nice) ;
- celles qui font jouer la solidarité nationale sur des opérations dont la complexité dépasse les capacités techniques et financières des collectivités : Guyane, Alzette-Belval, Marseille, Saint-Etienne, Mantes-la-Jolie et, en préfiguration, un projet à Mayotte ⁸⁵).

On notera que les huit OIN économiques et industrielles n'ont pas d'EPA comme opérateur (une réflexion est en cours sur Fos-sur-Mer). C'est également le cas pour l'OIN temporaire d'aménagement pour les JOP 2024 mise en œuvre par la SOLIDEO qui dispose d'un statut *sui generis*.

2.2.2.1 L'usage de l'OIN devrait être réservé aux projets d'intérêt national majeur dont la collectivité ne peut pas ou ne veut pas assurer la maîtrise d'ouvrage.

La reprise par l'Etat de compétences relevant du bloc communal devrait être conditionnée, nous l'avons vu, à l'existence d'un intérêt national majeur :

- soit relevant d'enjeux stratégiques et de souveraineté nationale,
- soit relevant de la subsidiarité sur des territoires cumulant des problèmes dont la résolution dépasse la capacité des collectivités et dont les enjeux interpellent la responsabilité de l'Etat ou la crédibilité de ses politiques publiques.

C'est une condition nécessaire, mais qui ne doit pas être suffisante, du recours à l'OIN par l'Etat.

Comme nous l'avons également montré précédemment, la recherche d'un partenariat Etat-collectivités est une condition de réussite de tout projet justifiant l'expression de la solidarité nationale. Les acteurs auditionnés par la mission ont tous souligné que le déploiement d'une OIN sans adhésion de la collectivité à l'opération et une pleine implication de sa part dans le champ de ses compétences en limitait largement la portée. En effet, si l'OIN octroie au préfet un pouvoir exceptionnel de décision en matière de droit des sols en dépit de l'opposition d'un maire, elle n'emporte pas la mise en conformité des documents d'urbanisme, et la collectivité conserve différents leviers de blocage de l'opération. La réussite de l'opération passe donc prioritairement par l'instauration d'un partenariat équilibré et concerté exprimant un consensus sur les ambitions. Ce partenariat peut aboutir à une contractualisation robuste (PPA par exemple) pour la mise en œuvre du projet partagé par les collectivités locales.

Il apparaît ainsi que l'OIN trouvera à être mobilisée dans les deux cas suivants :

- intérêt national majeur, partenariat autour du projet mais incapacité, refus ou complexité de la mise en œuvre du projet par les collectivités locales,
- intérêt national majeur mais absence de partenariat avec les collectivités locales.

Ce dernier cas de figure est une extrémité que la mission veut théorique mais qu'elle ne peut exclure du champ des possibles.

⁸⁵ Le projet d'OIN, portant sur le traitement des bidonvilles, en préfiguration depuis 2023, est actuellement en cours de consultation auprès des collectivités concernées.

La réussite d'une OIN suppose également les moyens nécessaires à sa réalisation, que ce soit l'organisation et la mobilisation des services déconcentrés de l'Etat (notamment pour le traitement des dossiers ADS et de toutes les procédures et autorisations relatives au projet, ZAC en particulier) ou la mise en place de financements pérennes et adaptés aux ambitions.

Cette mobilisation de ressources humaines et budgétaires par l'Etat, indispensable, n'est cependant pas suffisante et doit s'accompagner de l'intervention d'un opérateur solide et reconnu.

Là encore, et afin d'éviter tout malentendu autour des moyens déployés par l'Etat et tout risque de déresponsabilisation des collectivités concernées, la mission recommande que soient précisément explicités les engagements et les moyens – financiers, juridiques et humains – à déployer par l'ensemble des parties prenantes afin de concourir au succès de l'opération dans le cadre de la contractualisation préalable à la création de l'OIN par décret.

2.2.2.2 Le cas des ORCOD-IN : un outil justifié par la nécessité d'un pilotage très intégré des compétences des collectivités et de l'Etat et d'une mobilisation exceptionnelle des pouvoirs régaliens de l'Etat pour aboutir

La loi ALUR du 24 mars 2014 a introduit la possibilité pour l'Etat de déclarer d'intérêt national (IN), au sens de l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme, une opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD)⁸⁶, dont il définit le périmètre par décret en Conseil d'Etat, si l'opération de requalification présente des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et nécessite de lourds investissements⁸⁷.

Une ORCOD-IN constitue un dispositif visant à la fois la lutte contre l'habitat dégradé et la rénovation urbaine. Ce n'est pas seulement une opération immobilière mais également une opération d'aménagement.

La loi ALUR ouvre également la possibilité à l'Etat de confier la conduite de l'opération à un établissement public foncier de l'Etat (EPFE)⁸⁸. Cette disposition permet de bénéficier des compétences internes de l'EPFE ainsi que de ses ressources issues des taxes spécifiques (TSE) nécessaires à l'acquisition massives de lots au sein des copropriétés concernées. Pour autant la loi n'a pas inscrit explicitement la compétence aménagement dans le statut des EPF (l'article L. 741-1 du CCH renvoie à l'article L 300-1 du CU sur la mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement)⁸⁹.

Le régime juridique de ce type d'OIN présente la particularité de reposer obligatoirement sur un dispositif contractuel entre l'Etat et les collectivités, constitué par la convention prévue pour les ORCOD de droit commun.

Le déploiement de ce régime d'OIN concerne des situations où la concentration, le cumul et la complexité des difficultés dépassent les capacités de la collectivité et nécessitent l'intervention de l'Etat. En effet, le traitement de ces copropriétés et des quartiers où elles se situent nécessite la mobilisation de nombreuses politiques publiques et de multiples acteurs. Ces opérations d'aménagement sont très complexes techniquement. Elles ont un coût très élevé car elles sont structurellement déficitaires. Par ailleurs, elles supposent des transferts coercitifs de propriété massifs, par de voie de préemption ou expropriation, qui sont difficiles à assumer pour une

⁸⁶ Art. L 741-1 du code de la construction et de l'habitation

⁸⁷ Art. L 741-2 du code de la construction et de l'habitation

⁸⁸ Art. L 321-1-1 du code de l'urbanisme

⁸⁹ Ainsi l'EPFIF, en charge des quatre ORCOD-IN franciliennes, et l'EPF Occitanie, en charge de l'ORCOD-IN de Nîmes, bien que n'ayant pas le statut d'EPFA, ont été conduits à appliquer à la fois la norme comptable 23 lui permettant d'intégrer des opérations longues et complexes et la norme 24 permettant des conventions d'intervention foncière de moyen terme (5 à 8 ans).

collectivité locale. Enfin, la dégradation du bâti et des conditions de logement s'accompagne de problèmes de délinquance et même de criminalité qui rendent très difficile voire impossible l'intervention des opérateurs habitat sans dispositions particulières.

Outre l'expression de la solidarité nationale via des concours financiers et l'intervention d'un opérateur de l'Etat, la réussite de l'opération suppose une mobilisation exceptionnelle et étroitement coordonnée des compétences régaliennes. Il s'agit en particulier de l'autorité judiciaire (procédure d'expropriations, contentieux de la gestion des syndicats de copropriété, action pénale contre les marchands de sommeil et les autres actes de délinquance), de la police (sécurisation des lieux et police judiciaire) et de la direction départementale des finances publiques (DDFiP).

L'EPFE assure une fonction d'ensemblier et de garant de la cohérence d'ensemble en assurant le pilotage et la coordination de tous les opérateurs spécialisés et des différentes interventions publiques (plans de sauvegarde, NPNRU...). Responsable de la mise en œuvre de la convention d'ORCOD, il est au cœur d'une gouvernance resserrée Etat/collectivité visant à maximiser l'efficacité des collaborations entre les différents acteurs dans le cadre du projet sur le territoire.

Aujourd'hui, des ORCOD-IN sont en cours en région Ile-de-France, à Clichy sous-bois, Villepinte, Mantes-la-Jolie et Grigny, et en région Occitanie à Nîmes. En outre, trois autres sont en étude de préfiguration à Marseille. Les ORCOD-IN nécessitent cependant beaucoup de financements publics et, malgré la ressource de la TSE, leur déploiement doit être réservé aux situations présentant les difficultés les plus importantes.

2.2.2.3 Le cas des OIN relatives aux grandes infrastructures relevant de l'Etat : un déploiement obéissant seulement à des considérations stratégiques et techniques

Dès 1983, des OIN ont été mises en place autour de certains grands ports maritimes (Bordeaux, Dunkerque, Le Havre et la zone d'aménagement de Fos-sur-Mer du port de Marseille dont le périmètre n'a toutefois jamais été défini) et des trois aéroports franciliens (Charles-de-Gaulle, Orly et le Bourget). Plus récemment, en 2022, une OIN a été instituée autour du projet de centre de stockage souterrain de déchets radioactifs Cigéo à Bure (Meuse) porté par l'ANDRA.

Ces OIN se caractérisent par une vocation essentiellement économique organisée autour de l'exploitation et du développement d'infrastructures. Portées par des opérateurs dont la mission est de nature industrielle et commerciale, elles ont pour limites géographiques très exactement celles du territoire d'intervention de ces derniers : la circonscription portuaire et, pour les aéroports, le périmètre résultant du cahier des charges d'Aéroports de Paris (ADP).

L'absence d'OIN pour les deux autres grands ports maritimes, plus petits, et les aéroports des autres métropoles régionales tend à montrer que la mise en place de ce dispositif réglementaire dérogatoire a obéi à des considérations stratégiques liées à l'ampleur, au volume d'activité et à leur localisation géographique. Il s'agissait sans doute, au moment de la décentralisation, que l'Etat garde la maîtrise de l'utilisation du foncier sur ces territoires accueillant des infrastructures à forts enjeux de souveraineté nationale.

Ainsi l'OIN n'apparaît pas, aujourd'hui, indispensable à l'exploitation de ce type d'équipement, comme en témoigne le fait que celle de Fos-sur-Mer, qui concerne le deuxième plus grand port maritime, a été laissée depuis 42 ans sans portée juridique faute de définition de son périmètre par l'Etat.

Sur un plan technique, il n'en reste pas moins que le régime juridique de l'OIN facilite la réalisation des projets d'aménagement et donc d'adaptation et de développement de ces infrastructures par leurs exploitants. Pour un grand port maritime, il s'agit notamment de l'extension et de la modernisation des ouvrages et installations portuaires et du parc immobilier, de la construction des voies de desserte routière et ferroviaire comme de l'aménagement de zones industrielles et

logistiques, et de façon générale de la valorisation du foncier portuaire. Il en est de même pour les aéroports franciliens où les réserves foncières sont très vastes et les enjeux économiques liés à l'exploitation des sols et de l'immobilier sont majeurs.

Cette dimension de facilitation est flagrante dans la motivation de la création de l'OIN concernant le site d'enfouissement de déchets nucléaires Cigéo, à savoir essentiellement déroger aux limites de constructibilité résultant de l'application du règlement national d'urbanisme (RNU) applicable aux communes environnantes : Il s'agit donc moins pour l'Etat de prendre le pouvoir par rapport aux collectivités que de s'affranchir d'une norme d'urbanisme édictée par lui.

L'élargissement des prérogatives des OIN s'est accompagné d'un renforcement tout aussi important des grandes opérations d'urbanisme (GOU) qui disposent de fait des mêmes dérogations facilitatrices en faveur des opérations que les OIN, tout en donnant la main aux EPCI et non à l'Etat. Le recours à l'OIN peut ainsi être circonscrit aux opérations nécessitant impérativement une action de l'Etat, tout en permettant que les dispositifs de facilitation des opérations puissent s'appliquer à d'autres projets accompagnés par l'Etat (un PPA est nécessaire pour instaurer une GOU) mais dont le contexte de réalisation ne justifierait pas une substitution par l'Etat.

2.2.3 La grande opération d'urbanisme (GOU) : un outil pour faciliter la mise en œuvre par les collectivités territoriales d'un projet partenarial avec l'Etat

Créée par la loi ELAN du 23 novembre 2018, la grande opération d'urbanisme (GOU) est codifiée à l'article L 312-3 du code de l'urbanisme : Une opération d'aménagement peut être qualifiée de GOU à deux conditions cumulatives :

- l'opération d'aménagement doit être prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA). Ce dernier doit préciser les dimensions et caractéristiques de ladite opération ;
- la réalisation de l'opération d'aménagement requiert, en raison de ses dimensions et de ses caractéristiques, un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'un établissement public territorial du Grand Paris, de la ville de Paris ou de la métropole de Lyon.

La création d'une GOU est décidée par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public cocontractant, après avis conforme des communes sur le territoire desquelles se situe en tout ou partie le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés

Elle a les conséquences suivantes, à l'intérieur de son périmètre, :

- le transfert de la compétence relative à la délivrance des permis de construire, d'aménager ou démolir ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, à l'exécutif de la personne publique à l'initiative de la GOU ;
- la qualification « d'intérêt communautaire » ou « d'intérêt métropolitain » des créations et réalisations d'opérations d'aménagement.
- la compétence de l'EPCI ou de la collectivité territoriale, pendant toute la durée de la GOU, pour la réalisation, la construction, l'adaptation ou la gestion d'équipements publics relevant de la compétence de la commune d'implantation, nécessaires à la GOU, et identifiés et localisés dans l'acte de qualification de la GOU. La maîtrise d'ouvrage de ces équipements incombe alors à l'EPCI ou à la collectivité territoriale.

De plus, elle permet⁹⁰ :

- de recourir au permis d'innover dans la mesure où l'expérimentation⁹¹ s'applique dans le périmètre des GOU. Des permis d'innover pourront donc être accordés, afin de déroger à des règles s'opposant à la réalisation des projets, pour autant qu'aucune atteinte n'est portée aux objectifs poursuivis par les législations concernées ;
- de conclure des conventions de projet urbain partenarial (PUP) entre les propriétaires des terrains, les aménageurs, les constructeurs et la collectivité territoriale ou l'EPCI à fiscalité propre à l'initiative de la GOU ;
- de délimiter une zone d'aménagement différé (ZAD) sur tout ou partie du périmètre de la GOU dans la délibération qualifiant la GOU ;
- l'intervention d'établissements publics d'aménagement de l'Etat, après avis conforme de l'EPCI ou de la collectivité territoriale à l'initiative de la GOU et des communes sur le territoire desquelles le périmètre de la GOU se situe, afin de réaliser des opérations d'aménagement et les acquisitions foncières rendues nécessaires par ces dernières, dès lors qu'ils seront titulaires d'une concession d'aménagement en situation de quasi-régie. Ces établissements publics pourront aussi créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) ou des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP), voire acquérir ou céder des participations dans de telles sociétés.
- l'application de la procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme afin de permettre la mise en œuvre de l'opération dans le cadre de la GOU. Cette procédure permet de mettre en compatibilité les documents de planification avec les opérations présentant un caractère d'intérêt général au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité intéressée.

Récemment, l'article 22 de la loi "Industrie verte" du 23 octobre 2023⁹² et l'article 50 de la loi du 9 avril 2024⁹³ visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement sont venus renforcer les effets de la GOU.

La GOU constitue ainsi le pendant décentralisé de l'OIN pour des projets d'aménagement, structurants pour un territoire, mis en œuvre par une collectivité locale dans le cadre d'un partenariat explicite et robuste avec l'Etat et les autres acteurs locaux (PPA). Il s'agit d'une vaste opération comparable à celles réalisées dans le cadre des OIN, s'inscrivant dans la durée (une ou plusieurs décennies) et mobilisant des financements importants. Elle a vocation à répondre aux enjeux d'aménagement du territoire concerné : production d'une offre de logements conséquente, accompagnée d'activités et de commerces, ainsi que les équipements nécessaires, mutation d'un site industriel pour créer un nouveau quartier urbain mixte, transformation d'une zone commerciale d'entrée de ville soumise à des risques naturels majeurs pour la rendre plus résiliente...

S'agissant d'un outil récent, la mission n'a pas été en mesure de stabiliser une évaluation de son déploiement. Au 31 décembre 2024, sur 41 PPA conclus, seuls deux comprennent le déploiement d'un périmètre de GOU. Dans les deux cas, les modalités de leur mise en place, sur le territoire d'une seule commune présentent la caractéristique de maintenir *de facto* l'exercice de ses compétences par le maire. Pour la GOU du centre-ville de Marseille, créée plus d'un an après

⁹⁰ Articles L. 312-5 et L. 312-6 du code de l'urbanisme

⁹¹ Définie au II de l'article 88 de la loi n° 2016-925 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016

⁹² Renforcement des effets de la GOU pour les projets portant sur la recomposition de zones d'activités économiques (ZAE).

⁹³ Notamment prise de possession anticipée de biens en matière d'expropriation, participation du public par voie électronique à une enquête publique.

l'adoption du PPA⁹⁴, le transfert de compétence vers la métropole a été maintenu, mais la ville de Marseille et cette dernière sont convenus que l'instruction des autorisations d'occupation des sols serait assurée par les services municipaux. En ce qui concerne la GOU du PPA de Charenton Bercy, dont la création a été motivée uniquement par la nécessité d'une révision localisée du PPRI⁹⁵, le maire de Charenton, également vice-président de l'EPT Paris Est Marne & Bois, a reçu délégation du président pour décider des autorisations sur le périmètre de l'opération.

2.3 Un éventail d'opérateurs diversifiés à conserver mais dont l'emploi doit être adapté

L'Etat déploie aujourd'hui un arsenal d'opérateurs pour la mise en œuvre des opérations dont il assure la maîtrise d'ouvrage ou auxquelles il concourt : établissement public d'aménagement (EPA), société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), établissements publics fonciers d'Etat (EPFE).

Ces outils ont un périmètre de compétence à des échelles infra communales ou supra communales et, pour les EPFE, régionales. En outre, deux structures *sui generis* – Grand Paris Aménagement (GPA) et la Société des grands projets (SGP) – fondées au départ pour porter des projets sur le territoire de la région Ile-de-France- peuvent depuis peu, comme les EPA, sous certaines conditions, réaliser ou apporter un concours à la réalisation d'opérations d'aménagement sur l'ensemble du territoire national.

Au regard de la variété des enjeux justifiant une intervention de l'Etat, qu'il s'agisse d'enjeux de souveraineté nationale ou d'enjeux d'une importance telle qu'ils dépassent largement la capacité de la collectivité compétente à y répondre sur le plan politique, financier et opérationnel, et de la variété des situations des territoires, la mission considère que cette gamme d'instruments conserve tout son intérêt

En effet, si l'EPA, issu d'une période que d'aucuns qualifient d'âge d'or de l'aménagement et de la planification par un Etat centralisé, peut paraître éloigné de la logique du partenariat qui doit prévaloir aujourd'hui avec la décentralisation, il peut s'avérer utile lorsque l'opération est indispensable et les conditions d'une coopération équilibrée avec la collectivité compétente impossibles à réunir. Si ce type de situation doit être placée en haut de la hiérarchie des priorités pour l'Etat, il devrait être rare aujourd'hui.

Avec la décentralisation parvenue à maturité, la SPLA-IN s'impose en revanche aujourd'hui comme l'instrument d'un partenariat responsable et équilibré entre l'Etat et les collectivités, en particulier sur des projets qui relèvent normalement de la compétence de ces dernières.

GPA et la SGP, comme les EPA, peuvent également concourir, dès lors qu'il n'y a pas d'offre ou de possibilité d'offre locale en matière d'ingénierie opérationnelle, à la capitalisation et au partage d'expérience et savoir-faire, au bénéfice des collectivités.

Quant aux EPFE, ils jouent aujourd'hui un rôle majeur aussi bien en concourant à des opérations impliquant l'Etat qu'au service de l'ensemble des opérations d'aménagement ; reconnus pour leurs compétences par les acteurs des territoires et bénéficiant d'une forte légitimité locale, ils sont bien placés pour accompagner et sécuriser des opérations au modèle économique fragile et portées par des collectivités dont les ressources en ingénierie sont faibles.

⁹⁴ Un contrat de PPA, « Marseille horizons », a été conclu en juin 2019 pour la requalification du centre-ville sur 1000 ha. Une GOU a été créée en octobre 2020 sur un périmètre de 300 ha, où une SPLA-IN conduit les opérations de requalification des îlots insalubres.

⁹⁵ Plan de prévention des risques d'inondation

2.3.1 ***L'établissement public d'aménagement (EPA) devrait être utilisé pour porter une initiative de l'Etat ou pallier une défaillance grave du bloc communal lorsque la collectivité ne veut pas ou n'est pas en mesure d'assurer un partenariat***

Historiquement liée à la politique d'aménagement du territoire, la catégorie des établissements publics d'aménagement (EPA), dont l'origine remonte aux années 1950, réunit des établissements publics à caractère industriel et commercial ayant « pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national » et « pour mission principale de conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de leur territoire, dans le respect de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale dans l'habitat ainsi que de la protection de l'environnement »⁹⁶.

Leur statut n'a pas cessé d'évoluer pour s'adapter à de nouvelles missions et aux évolutions institutionnelles, en particulier les différentes étapes de la décentralisation. Leurs modalités de gestion et de pilotage stratégique par l'Etat ont également été profondément modifiées. Pilotés jusqu'en 2008 par une administration de mission rattachée au Premier ministre - le groupe central des villes nouvelles, devenu en 1999 le groupe central des grandes opérations d'urbanisme - ils sont depuis placés sous la tutelle d'une administration centrale, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Restés les bras armés de l'Etat en matière d'aménagement, les 14 EPA aujourd'hui actifs (dont 12 dans l'hexagone)⁹⁷, portant 244 opérations d'aménagement et intervenant sur 172 communes, ont été créés entre 1962 et 2017 selon une logique de générations successives au gré des évolutions des enjeux de politique publique.

Comme on l'a vu en première partie, ces opérateurs ont été et restent déployés dans des contextes de territoire et pour des projets très différents, tantôt à l'initiative de l'Etat seul (EPA Paris Saclay, EPA France, EPA Marne, EPA Sénart par exemple), tantôt à la demande des collectivités territoriales elles-mêmes (EPA Euratlantique, EPA Nice Ecovallée, EPA Saint Etienne, EPA Alzette Belval).

Conformément à sa vocation originelle, l'EPA permet à l'Etat de déployer à l'échelle d'un territoire son ingénierie et ses financements sans que, théoriquement, l'adhésion des collectivités soit nécessaire. Fondamentalement, quels que soient les éventuels concours financiers des collectivités, c'est l'EPA et *in fine* l'Etat qui assument les risques financiers voire politiques et sociaux du projet porté par l'établissement.

Ainsi, même si les collectivités ont pris de plus en plus de place en droit et en pratique dans la gouvernance de ces établissements et, pour certains d'entre eux, se sont engagées dans des protocoles de financement des opérations, c'est un outil qui présente le risque d'une forme de déresponsabilisation de ces dernières, paradoxalement sur un champ de compétence qui devrait être normalement le leur.

C'est pourquoi cet outil éprouvé devrait être réservé à l'avenir aux situations où l'Etat prend l'initiative de projets de grande ampleur répondant à des enjeux stratégiques et de souveraineté nationale – par exemple le projet de *cluster* scientifique et académique de rang international de Saclay – et aux situations d'un territoire confronté à des difficultés présentant un risque pour la cohésion nationale – par exemple à Mayotte suite à la catastrophe provoquée par le cyclone Chido – et lorsque les collectivités ne veulent pas ou ne sont pas en mesure d'assumer un partenariat dans toutes ses dimensions, qu'elles soient politiques, financières ou opérationnelles.

⁹⁶ Article L. 321-14 du code de l'urbanisme.

⁹⁷ Voir annexe 5.2 : Cartographie des EPA et des SPLA-IN

2.3.1.1 Un outil dont la puissance est cohérente avec la logique d'une intervention de l'Etat sur des enjeux d'intérêt national

De larges prérogatives en matière d'aménagement et une grande autonomie d'action

Les EPA sont compétents pour réaliser ou faire réaliser toute opération d'aménagement ainsi que les acquisitions foncières et immobilières et celles de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux nécessaires à ces opérations. A cet effet ils peuvent agir par voie d'expropriation et exercer les droits de préemption et de priorité.

Dans le cadre d'opérations de restructuration urbaine, ils peuvent exercer une série de compétences complémentaires : maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation, la reconversion, la gestion ou l'exploitation de surfaces commerciales, artisanales et de services ainsi que de tous les locaux implantés sur ces dernières ; gestion des aides à la réhabilitation de l'habitat privé, actions d'insertion sociale et professionnelle en faveur des habitants des grands ensembles. La mission de réhabilitation du parc privé ancien est particulièrement importante pour les EPA de Saint-Etienne et dans une moindre mesure d'Euroméditerranée.

Outre l'aménagement et le renouvellement urbain, leur action peut viser le développement économique d'un territoire : à cette fin, ils peuvent, par convention avec les collectivités, proposer une stratégie et assurer sa coordination et sa mise en œuvre, comme procéder à la promotion du territoire. Cet objectif de développement économique est particulièrement présent dans les projets des EPA Euroméditerranée, Euratlantique, Marne ou Saint-Etienne qui mettent l'accent sur le secteur tertiaire, celui de Sénart dans le domaine logistique ou du Mantois Seine Aval qui porte plutôt sur le secteur secondaire.

Pour mener à bien leur mission, les EPA ont la possibilité de créer des filiales et d'acquérir ou céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions. C'est par exemple le cas de l'EPA de Saint Etienne qui, le premier parmi les établissements publics d'aménagement, a fondé en 2013 une société civile immobilière (SCI) avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour acquérir et gérer le bâtiment dit de l'Imprimerie (5 000 m²) et la grande usine créative (2 500 m²), en vue de faciliter le développement d'un immobilier dédié aux entreprises innovantes par la mise à disposition d'une offre de bureaux et d'activités tertiaires⁹⁸.

A cet arsenal puissant s'ajoute une autonomie d'action importante.

En effet, l'EPA peut agir non seulement, dans le cadre d'une convention, pour le compte de l'Etat, des collectivités ou d'un autre établissement mais aussi pour son propre compte⁹⁹. C'est ce que les acteurs de l'aménagement appellent le « pouvoir d'initiative » ou « l'intervention en compte propre » de l'EPA. Cette prérogative est un héritage des premiers établissements publics d'aménagement qui étaient conçus comme un démembrement d'un Etat centralisé, placé sous un pilotage étroit de ce dernier. Elle dispense l'Etat comme les collectivités de formaliser une concession. Elle permet également aux établissements, de manière très réactive car sans nécessiter un dispositif contractuel, d'étudier de façon exploratoire la faisabilité de projets d'opérations.

Une échelle d'intervention permettant de transcender le territoire de plusieurs collectivités et catégories de collectivités.

Le législateur a donné aux EPA vocation *a priori* à porter des projets d'aménagement de très grande

⁹⁸ L'établissement public d'aménagement de Saint Etienne. Chambre régionale des comptes Auvergne Rhône Alpes. Février 2019. <https://www.ccomptes.fr/>

⁹⁹ 3^{ème} alinéa de l'article L321-14 du code de l'urbanisme

envergure : ils ont en effet pour objet de favoriser « l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national ».

Néanmoins la création d'un EPA ainsi que son périmètre de compétence ne sont liés, ni juridiquement ni dans la pratique, à l'existence d'une opération d'intérêt national (exemples de GPA, des EPA Plaine de France et de Roubaix Tourcoing ou, pendant ses huit premières années d'existence, de l'EPA Mantois Seine Aval). Par ailleurs, si pour l'ensemble des EPA en activité, aujourd'hui, une OIN est mise en place, le périmètre réglementaire d'intervention de l'EPA peut coïncider avec celui de l'OIN (exemple d'EPA Euroméditerranée et Euratlantique) ou le dépasser (exemple EPA Marne ou Orly Rungis Seine Amont).

Leur territoire d'intervention, défini par décret, peut donc être très vaste et s'affranchir des frontières administratives. Ainsi il est aussi bien infra communal (EPA Euroméditerranée) que supra communal (EPA Euratlantique, Alzette Belval, Saint Etienne, Mantois Seine Aval, Orly Rungis Seine Amont) et même comprendre plusieurs intercommunalités (EPA Marne, France, Saclay, Sénart) ou plusieurs départements (EPA Saclay, EPA Alzette Belval). En outre, les EPA peuvent même être autorisés à intervenir en dehors de ce périmètre pour procéder à des acquisitions foncières et immobilières et des opérations d'aménagement complémentaires et utiles à la stratégie déployée sur leur territoire de compétence réglementaire.

Cette capacité à porter la compétence aménagement au-delà des frontières des différentes collectivités est cohérente avec la nécessité au regard des enjeux majeurs qui traversent certains territoires et peuvent justifier une initiative de l'Etat, de penser l'aménagement à une échelle élargie. L'EPA peut alors être le lieu de la concertation, de la coopération et de l'arbitrage entre plusieurs collectivités et catégories de collectivités sous l'égide de l'Etat. Cette dimension de « tiers de confiance » concourt à la légitimité de leur intervention sur certains projets ; légitimité qui peut se voir fragilisée à la faveur d'éventuelles recompositions de la géographie territoriale. Cela a été le cas pour l'EPAMSA dont le rôle a été affaibli par la création de la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise sur le territoire, là où il y avait précédemment deux communautés d'agglomération¹⁰⁰.

2.3.1.2 Des modalités de gouvernance aujourd'hui en décalage avec le principe d'une initiative et de risques portés par l'Etat seulement

L'EPA est un outil éprouvé qui trouve ses principales limites dans l'exposition *in fine* du seul Etat aux risques du projet et dans les aléas d'une gouvernance partagée de la structure et des projets avec les collectivités.

Certes, héritier de l'Etat planificateur et aménageur des années 1960, l'EPA est un opérateur de l'Etat dont le directeur est nommé par ce dernier, soumis à la tutelle du ministère chargé de l'urbanisme et de l'aménagement, au contrôle administratif du préfet du département et au contrôle économique et financier du ministère chargé des finances. Tous les EPA rencontrés par la mission ont souligné la forte implication de l'autorité préfectorale dans la gouvernance des établissements et l'accompagnement des projets. Quelle que soit la composition des conseils d'administration, le préfet du département y assiste de droit. En outre, le préfet de région Ile-de-France assume les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de l'EPA Saclay et de délégué interministériel au projet Eurodisneyland auprès de l'EPA France (dédié au secteur Val d'Europe de l'OIN Marne la Vallée).

Cependant, de manière cohérente avec la décentralisation et la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales, le pilotage des EPA a nécessairement évolué en droit et dans la pratique vers une gouvernance désormais très largement partagée avec les collectivités territoriales, et très éloignée de l'image d'un opérateur soumis à l'Etat, héritée de leurs origines et de la génération des villes nouvelles.

¹⁰⁰ Avenir de l'établissement public d'aménagement du Mantois-Seine Aval. IGEDD. Octobre 2024.

Toutefois, la part prise par les collectivités dans le pilotage des EPA ne s'est accompagnée que pour un nombre minoritaire d'EPA par la conclusion d'accords de partenariat avec l'Etat pour porter les opérations, notamment sur le plan financier.

Cette situation n'est pas satisfaisante car si l'EPA, et donc à travers lui l'Etat, partage désormais toutes les décisions structurantes relatives à toute opération avec les collectivités locales, il assume seul la responsabilité politique et les risques, notamment financiers, résultant de l'opération¹⁰¹.

Une place prépondérante des collectivités dans la gouvernance en contradiction avec l'image d'un opérateur de l'Etat

En application de la loi¹⁰², les collectivités sont représentées au conseil d'administration des EPA à raison d'au moins la moitié des sièges. En pratique¹⁰³, les collectivités dominent en général largement cette instance : sur les 12 établissements situés dans l'hexagone, les collectivités ont à elle seules la majorité absolue dans sept d'entre eux et ont un nombre de représentants supérieur à celui des représentants de l'Etat dans huit d'entre eux. Au total, les représentants de l'Etat sont minoritaires dans les instances de dix établissements et disposent de la moitié des voix dans deux d'entre eux.

En outre, la gouvernance associe dans certains cas d'autres acteurs du territoire que ce soit à titre délibératif (grand port maritime à Marseille, établissements d'enseignement supérieur et de recherche à Saclay) ou à titre consultatif (chambre de commerce et d'industrie (CCI), SNCF, RFF à Bordeaux). De surcroît, souvent, dans le collège des personnalités qualifiées, ce sont des représentants d'institutions opérant sur le territoire qui sont nommées, comme, dans le cas de Nice Ecovallée, le président de la CCI, le président de l'université Nice Sophia Antipolis, et même un élu local, président du syndicat mixte des mobilités.

Par ailleurs, dans plusieurs établissements, cette participation à la gouvernance s'accompagne de la mise en place d'instances informelles de consultation sur la gestion des opérations. Par exemple, à l'EPA France pour le secteur Val d'Europe, un comité de suivi permet de consulter en amont les élus sur les différentes phases et mises au point du programme détaillé d'aménagement conçu par Disney. A l'EPA Nice Ecovallée, l'établissement réunit deux fois par an les 15 communes du territoire et, trois fois par an, sous l'égide du préfet ou du président du conseil d'administration, l'ensemble des partenaires et acteurs du territoire.

Enfin, alors que seuls les statuts d'EPA France et Alzette Belval prévoient une présidence par un élu local, les conseils d'administration des EPA sont en pratique tous présidés par un représentant d'une collectivité du territoire, l'usage étant que les représentants de l'Etat non seulement ne se portent pas candidats mais ne participent pas au vote. Outre la maîtrise de l'ordre du jour et l'organisation des débats de l'instance, la fonction de président comprend l'importante prérogative d'être obligatoirement associé par l'Etat au choix du directeur général.

Si la nécessité d'associer étroitement aujourd'hui les collectivités au pilotage de projets les concernant est une évidence, l'évolution de la gouvernance de ces opérateurs historiques de l'Etat, encore perçus comme tels par les habitants et les acteurs du territoire, est source d'ambiguïté quant à la responsabilité des choix qui sont faits.

Cohérente avec la réalité du rapport de pouvoirs sur le territoire, cette situation crée le faux semblant d'établissements qui seraient sous la seule autorité de l'Etat, alors même que, souvent, ce sont les élus locaux qui ont été les promoteurs du projet (EPA Nice Ecovallée, Euratlantique, Saint-Etienne par exemple). Par ailleurs, elle peut placer le directeur, nommé par le ministre, en

¹⁰¹ Sauf le cas, juridiquement possible mais non pratiqué jusqu'à présent, d'une concession d'aménagement passée avec la collectivité

¹⁰² Article L. 321-21 du code de l'urbanisme.

¹⁰³ Voir en annexe 4 la composition des conseils d'administration des 12 EPA situés dans l'hexagone.

situation de porte à faux entre l'Etat et les collectivités, entre sa tutelle et l'organe délibérant.

Une pratique minoritaire d'accords partenariaux organisant le concours des collectivités au projet porté par l'EPA, en contradiction avec la gouvernance partagée entre Etat et collectivités

Alors que les modalités de gouvernance des EPA ont été adaptées à la décentralisation, le degré d'implication financière des collectivités reste très disparate et parfois en deçà de ce qu'on pourrait attendre légitimement d'elles au regard de leurs compétences légales. Il arrive encore que des EPA remettent à la collectivité les équipements publics construits – par exemple un groupe scolaire à une commune de l'OIN Paris Saclay – sans que celle-ci participe au financement du déficit d'opération ni ne soit engagée contractuellement sur les objectifs et les modalités du projet.

De même, la pratique de contrat formalisant au moins un accord sur le projet porté par l'EPA et les engagements respectifs de l'Etat et la collectivité - ne serait-ce qu'à travers la mobilisation de ses compétences de droit commun - n'est pas généralisée. Si l'obligation faite en 2011 aux conseils d'administration d'adopter et actualiser régulièrement un projet stratégique et opérationnel (PSO) a été abrogée en 2018¹⁰⁴, de nombreux établissements continuent à se doter de ce type de plan mais leur vote par le conseil d'administration n'engage pas juridiquement chaque collectivité.

Pour certains EPA, tous situés hors de la région Ile-de-France, un protocole opérationnel et financier est toutefois venu, parallèlement à la création de la structure, définir les objectifs et la stratégie du projet et déterminer la part respective de l'Etat et des collectivités dans le financement du déficit prévisionnel d'opération :

- pour le projet Euratlantique, un « accord partenarial » 2010-2024 convenait d'une participation au financement d'opération à hauteur de 35 % pour l'Etat, 35 % pour la métropole, 20 % pour la commune de Bordeaux, 7 % pour Bègles et 3 % pour Florac¹⁰⁵.
- pour le projet Nice Eco-Vallée, un « protocole opérationnel et financier » 2012-2026 prévoit une répartition du déficit entre l'Etat 33 %, la métropole 33 %, le conseil régional 16,5 % et le conseil départemental 16,5 %¹⁰⁶
- pour le projet Alzette Belval, le financement du déficit est partagé dans un « protocole » initial entre l'Etat 30 %, le conseil régional 30 %, les conseils départementaux de Meurthe-et-Moselle (17,5 % chacun) et de Moselle (17,5 %) et la communauté de communes (5 %)
- l'action d'EPA Euroméditerranée a été encadrée, dès sa création, par quatre protocoles successifs pour les périodes 1995-1998, 2000-2006, 2006-2012, 2012-2020. Le cinquième protocole, conclu en 2019, porte jusqu'à 2030 en prenant en compte le projet partenarial d'aménagement (PPA) 2019-2030. Il répartit la prise en charge du déficit à hauteur de : Etat 33 %, métropole Aix Marseille Provence 22 %, ville de Marseille 15 %, conseil départemental 15 %, conseil régional 15 %¹⁰⁷.

La conclusion de ce type de protocole, bien qu'ancienne, le premier ayant été conclu au milieu des années 1990, reste pourtant très minoritaire. Hors Ile-de-France, l'EPA Saint-Etienne n'en a pas fait l'objet, les concours étant convenus au cas par cas ou dans le cadre du contrat de plan Etat-Région (CPER), avant que la région Auvergne Rhône Alpes refuse de s'engager sur une

¹⁰⁴ Loi ELAN du 23 novembre 2018

¹⁰⁵ L'établissement public d'aménagement de Bordeaux – Euratlantique. Cour des comptes. Juin 2020. <https://www.ccomptes.fr/>

¹⁰⁶ Les comptes et la gestion de l'établissement public d'aménagement Nice Ecovallée Plaine du Var. Cour des comptes. Octobre 2018. <https://www.ccomptes.fr/>

¹⁰⁷ L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée. Cour des comptes. Février 2022. <https://www.ccomptes.fr/>

perspective pluriannuelle¹⁰⁸. En Ile-de-France, pour l'ensemble des EPA, le financement concerne uniquement ceux des projets de l'établissement qui sont déficitaires, selon les modalités du droit commun, donc dans le cadre du CPER et des concours alloués par collectivités au cas par cas des opérations.

Cette situation présente plusieurs inconvénients

- elle n'est pas satisfaisante au regard de la légitimité démocratique des élus du territoire et de l'importance de la mobilisation des compétences de droit commun des collectivités territoriales pour la réussite du projet ;
- elle ne permet pas de s'assurer de l'adhésion et du concours des collectivités sur la durée du projet et ne favorise donc pas la responsabilisation des acteurs.
- elle prive l'EPA de visibilité pour maintenir l'équilibre à terme du financement des opérations.

Ainsi, l'absence d'engagement contractuel formalisant le partenariat avec les collectivités a été à l'origine de difficultés dans le pilotage du projet de plusieurs établissements. Par exemple, hors Ile-de-France, s'agissant de l'EPA Nice Ecovallée, le retard pris dans sa négociation a été un handicap dans les premières années d'activité, de 2008 à 2012, d'autant que les opérations de l'EPA étaient liées à la réalisation de celles de ses partenaires en particulier de la métropole (tramway, construction du centre d'affaires international, des gares intermodales)¹⁰⁹. En Ile-de-France, un accord partenarial avec les collectivités aurait notamment été utile pour les projets Paris Saclay, Sénart et Mantes Seine Aval. En effet, les schémas directeurs territoriaux, démarches éco-territoire et projets stratégiques opérationnels votés en conseil d'administration ne suffisent pas à engager les collectivités sur leur champ de compétence : c'est particulièrement net, par exemple, sur les objectifs de production de logements auxquels s'opposent les communes dans le cadre des opérations de Paris Saclay et Sénart.

Outre le bloc communal, il est également essentiel de contracter avec les autres niveaux de collectivités qui, dans leur domaine de compétence et compte tenu de l'objet de l'opération, devraient également s'engager dans un appui pérenne. Ainsi, le projet Paris Saclay, d'envergure aussi bien régionale que nationale et internationale, gagnerait à s'appuyer sur un partenariat formalisé pluriannuel impliquant le conseil régional Ile-de-France, dont l'action notamment en matière de développement économique, de mobilités et d'enseignement supérieur est stratégique.

Pour sécuriser les projets et garantir la visibilité pour les acteurs, il est indispensable que, comme pour tout projet justifiant l'intervention ou le concours de l'Etat (cf. 2.1), ceux portés par les EPA soient soutenus par un dispositif contractuel engageant les collectivités sur les objectifs à atteindre et un concours à travers la mobilisation de leurs compétences de droit commun et, lorsque le projet relève d'une politique décentralisée, d'une participation au déficit prévisionnel de l'opération.

Recommandation 6. S'agissant des opérations portées par un EPA existant, conclure systématiquement avec les collectivités territoriales un contrat partenarial actant les objectifs du projet et engageant ces dernières sur leur contribution, notamment financière, dans la durée.

L'EPA, outil historique de l'intervention « verticale » de l'Etat, a muté vers une forme d'emploi

¹⁰⁸ L'établissement public d'aménagement de Saint Etienne. Chambre régionale des comptes Auvergne Rhône Alpes. Février 2019. <https://www.ccomptes.fr/>

¹⁰⁹ L'EPA Eco-vallée Plaine du Var (Nice Eco-vallée). Cour des comptes. 2019. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lepa-ecovallée-plaine-du-var-nice-eco-vallée>

partenariale entre l'Etat et les collectivités mais sans que les responsabilités soient redistribuées et partagées :

- lorsque les collectivités sont pleinement en mesure d'assumer le partenariat et que la participation financière de l'Etat au déficit d'opération est minoritaire, la légitimité de ce dernier dans les arbitrages relatifs au projet et le pilotage de la structure est affaiblie bien qu'il s'agisse d'un établissement public de l'Etat.
- lorsque le partenariat, sur le plan financier notamment, n'est pas possible ou pas formalisé et que l'Etat assume seul le financement du déficit d'opération, les collectivités ne sont pas responsabilisées sur les choix auxquels elles sont pourtant associées et peuvent également plus facilement les remettre en question ultérieurement.
- dans tous les cas, l'EPA, et donc l'Etat, assume seul *in fine* les risques de l'opération¹¹⁰, y compris sur le plan politique.

La mission considère donc que, à l'avenir, la création d'EPA devrait être réservée :

- à des projets relevant de la souveraineté nationale ou de compétences exclusives de l'Etat, et lorsque la collectivité ne veut pas ou n'est pas en mesure d'assumer un partenariat
- sur le champ des compétences décentralisées, lorsqu'au regard de l'échelle, de l'intensité, de la concentration, du cumul et/ou de la soudaineté des difficultés, leur non-résolution présente un risque pour la cohésion nationale, et que la collectivité n'est pas en mesure d'assumer pleinement un partenariat.

Cette orientation appelle, de manière cohérente, un renforcement de la position de l'Etat dans la gouvernance des futurs EPA.

Recommandation 7. Réserver la création d'EPA aux projets où l'Etat est à l'initiative ou sur un territoire où la collectivité se trouve dans l'incapacité de répondre à des enjeux d'une importance telle qu'ils sont susceptibles de fragiliser la cohésion nationale, et lorsque les collectivités ne veulent pas ou ne sont pas en mesure d'assumer pleinement un partenariat avec l'Etat.

Recommandation 8. S'agissant de la gouvernance des futurs EPA, maintenir la représentation des collectivités au sein du conseil d'administration mais assurer une représentation majoritaire de l'Etat.

¹¹⁰ Sauf le cas, juridiquement possible mais non pratiqué jusqu'à présent, d'une concession d'aménagement passée avec la collectivité.

2.3.2 La société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) devrait s'imposer comme le moyen d'un partage des responsabilités entre l'Etat et la collectivité pour la conduite d'opérations partenariales

Variante des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) qui permettent, depuis 2006¹¹¹, aux collectivités territoriales de leur concéder des opérations d'aménagement sans mise en concurrence, les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) peuvent, depuis 2017¹¹², être créées à l'initiative de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics d'aménagement avec au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales.

Elles empruntent aux SPLA la forme de la société anonyme par actions, la participation au capital de collectivités, le régime « in house » de passation des conventions d'aménagement avec leurs actionnaires et leurs compétences. Ces sociétés permettent d'exercer l'essentiel des missions par ailleurs dévolues aux établissements publics d'aménagement :

- opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme
- opérations de requalification des copropriétés dégradées
- études préalables
- cessions et acquisitions d'immeubles
- opérations de construction et réhabilitation immobilière
- acquisition et cession de baux commerciaux, fonds de commerce et fonds artisanaux
- exercice, par délégation, des droits de préemption et de priorité et action par voie d'expropriation.

Les SPLA-IN peuvent être regardées comme des objets hybrides. D'une part, le fait que l'Etat ou ses opérateurs soient à l'initiative de la création de ces sociétés et participent à leur capital et à leur gouvernance – y compris via une représentation des administrations centrales pour la plupart d'entre elles – en font un outil de l'ingénierie opérationnelle de l'Etat. D'autre part, la nécessaire participation des collectivités au capital, la condition que l'une d'entre elles dispose d'une minorité de blocage et que l'objet de la société soit limité aux commandes de ses actionnaires en font également un instrument des collectivités.

Cette double nature les destine naturellement à porter des projets reposant sur une logique partenariale entre Etat et collectivités et donc répondant à des enjeux partagés. Issues au milieu des années 2010 de réflexions sur la coopération entre Etat et bloc communal dans le cadre de l'aménagement du Grand Paris¹¹³, introduites dans le droit positif en 2017, elles ont d'ailleurs

¹¹¹ La loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a autorisé les collectivités territoriales et leurs groupements à créer des sociétés publiques locales d'aménagement réaliser des opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme. Ce dispositif, créé initialement à titre expérimental pour 5 ans, a été pérennisé par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales qui a ajouté à leurs compétences initiales: réaliser des études préalables, procéder à toute acquisition et cession d'immeubles en application des articles L. 221-1 et L. 221-2, procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article L. 300-1, ou procéder à toute acquisition et cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux ; exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le code de l'urbanisme et agir par voie d'expropriation. Ces prérogatives ne peuvent toutefois être exercées que dans les conditions fixées par "des conventions conclues par l'un de leurs membres".

¹¹² Loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

¹¹³ Rapport à la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité de la mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement, Thierry Lajoie, septembre 2015.

précédé les projets partenariaux d'aménagement déployés à partir de 2018¹¹⁴.

A la différence d'un EPA, la SPLA-IN permet de mutualiser les risques entre l'Etat et les collectivités, d'assurer une gouvernance partagée et équilibrée en fonction des financements de chaque partenaire, de permettre un transfert de l'Etat vers la collectivité de compétences « métier » en matière d'ingénierie opérationnelle et de favoriser l'accès à l'autonomie de la collectivité en matière d'aménagement.

2.3.2.1 Un domaine d'intervention potentiellement large défini par le territoire des collectivités et par les compétences de ces dernières et de l'Etat

En dépit de l'appellation d'intérêt national, potentiellement porteuse d'ambiguïté, le régime juridique de ces sociétés est dépourvu de lien avec celui des opérations d'aménagement qualifiées d'intérêt national¹¹⁵. Elles sont en effet compétentes, sur tout le territoire des collectivités actionnaires, pour réaliser :

- toute action ou opération d'aménagement relevant de la compétence de l'Etat ou de ses établissements publics ou de la compétence des collectivités territoriales actionnaires,
- toute opération de construction ou de réhabilitation d'équipements d'intérêt collectif et de services publics relevant de la compétence d'une des collectivités territoriales actionnaires.

Ce régime juridique offre donc une grande souplesse dans la mobilisation de l'outil dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités sur un territoire à une échelle infra-communale, communale ou supra-communale.

Il existe actuellement sept SPLA-IN avec une vocation d'aménagement (auxquelles s'ajoute une SPLA-IN dédiée à la réhabilitation des écoles de la ville de Marseille). Deux sont des filiales d'EPA Marne, une de l'EPA Euroméditerranée, et quatre de Grand Paris Aménagement. Elles illustrent la diversité des possibilités d'utilisation de ce type de société

- si les deux filiales d'EPA Marne opèrent sur le territoire de compétence statutaire de l'établissement, seule la société Noisy Est intervient sur le secteur I, historique, de l'opération d'intérêt national de Marne la Vallée, dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA). La société Marne Chantierine Chelles Aménagement (M2CA) est un cas particulier, c'était jusqu'en 2018 une société d'économie mixte d'aménagement (SEM) en grande difficulté. Pour redresser cette société et accompagner la commune dans une politique dynamique d'urbanisme et d'aménagement comprenant notamment quatre ZAC¹¹⁶, l'EPA est entré au capital, aux côtés de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne et de la commune de Chelles, transformant la SEM en SPLA-IN. Plusieurs des 12 communes composant cette communauté d'agglomération sont situées dans le périmètre de l'OIN « Val Maubuée » ou dans le périmètre d'intervention de l'EPA.
- la SPLA-IN métropolitaine Aix Marseille Provence, filiale de l'EPA Euroméditerranée, intervient en matière de traitement de l'habitat privé dégradé en centre-ville de Marseille, d'une part sur un îlot situé sur le périmètre de l'OIN, sur la base d'un contrat de concession passé avec l'EPA, et d'autre part sur quatre îlots hors OIN, sur la base d'un contrat de concession avec la métropole. Conformément à la composition de son capital, associant aujourd'hui la métropole, l'Etat et la ville de Marseille, elle a vocation à intervenir sur tout le territoire métropolitain

¹¹⁴ Loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018

¹¹⁵ Article L102-12 du code de l'urbanisme

¹¹⁶ Commune de Chelles et société publique locale d'aménagement d'intérêt national Marne Chantierine Chelles Aménagement (M2CA). Chambre régionale des comptes d'Île de France. Septembre 2022. <https://www.ccomptes.fr/>

- s'agissant des quatre filiales de Grand Paris Aménagement, toutes sont dans le périmètre statutaire de compétence¹¹⁷ de l'établissement mais seules deux d'entre elles interviennent au sein du périmètre d'une OIN (OIN « porte sud du Grand Paris » pour la SPLA-IN Grand Paris Sud Aménagement, avec l'EPT Grand Paris Sud ; OIN « quartier d'affaires de La Défense » pour la SPLA-IN Courbevoie Charras). La SPLA-IN Roissy Pays de France, associant la communauté d'agglomération éponyme, a été créée pour porter l'opération d'aménagement du « triangle de Gonesse » initialement lancée, hors périmètre OIN, par l'EPA Plaine de France qui a été dissous. Quant à la SPLA-IN Métropolitaine, elle a été fondée au début de l'année 2025 avec la métropole du Grand Paris (MGP) afin mettre en œuvre des projets d'intérêt métropolitain : les deux opérations envisagées pour le moment ne s'inscrivent pas dans le périmètre d'une OIN ni d'une GOU.

2.3.2.2 *L'intérêt d'une capitalisation et du partage de l'expérience, du savoir-faire et de l'expertise d'opérateurs de l'Etat en faveur des collectivités*

Du point de vue de l'Etat, une SPLA-IN peut être créée selon trois modalités

- participation de l'Etat au capital ;
- dans leur périmètre de compétence réglementaire respectif, participation d'un EPA ou de GPA au capital ;
- en dehors de leur périmètre de compétence réglementaire, mais uniquement dans le cadre d'une OIN ou d'une GOU, participation d'un EPA ou de GPA au capital.

Depuis 2017, à l'exception de celle créée pour la réhabilitation des écoles de Marseille, dont l'Etat est directement actionnaire, les sept SPLA-IN existantes ont été constituées sous la forme de filiales d'EPA (GPA, EPA Euroméditerranée, EPA Marne), la création de ces filiales et, de façon générale, les acquisitions et cessions de participation étant soumises à l'approbation du préfet du département. Toutes ont été créées en lien avec le territoire de compétence de l'EPA et de GPA et en outre dans plusieurs cas d'une OIN.

S'agissant de GPA et d'EPA Marne, l'appui des établissements publics d'aménagement au fonctionnement des SPLA-IN repose non seulement sur leur participation au conseil d'administration et leur apport en capital mais aussi sur la mobilisation de leurs propres salariés et des services support de l'établissement qui font fonctionner la société dans le cadre de « conventions de service ». En particulier, les directeurs généraux des sociétés sont des salariés des EPA.

Cet adossement offre l'avantage de faire bénéficier la société des compétences, savoir-faire et expertises « métier » des équipes, tout en externalisant les fonctions support (finances, ressources humaines, juridique etc.) auprès de l'établissement public d'aménagement. Un choix différent a été fait pour la SPLA-IN Aix Marseille Provence, pour laquelle le concours de l'EPA se limite à l'apport en capital et à la participation à la gouvernance : il a été motivé auprès de la mission par l'absence d'expérience de l'EPA en matière d'habitat dégradé et par des considérations politiques locales.

L'alternative d'une capitalisation directe par l'Etat mériterait d'être étudiée, à partir notamment de l'expérience de la SPLA-IN Ecoles de Marseille bien que le projet porté par cette société ne soit pas une opération d'aménagement.

Ne relevant pas de la mission *Cohésion des territoires* mais de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, cette société n'est pas sous la tutelle de la DHUP. Le choix de créer la SPLA-IN¹¹⁸ avec la ville de Marseille a été fait par l'Etat pour apporter son concours financier

¹¹⁷ La région Ile-de-France

¹¹⁸ L'Etat et la commune de Marseille détiennent chacun 50% du capital et des sièges au conseil d'administration,

(400 M€, accompagnés d'une garantie d'emprunt de 600 M€) à la réhabilitation de 166 écoles communales sans que cette aide transite par le budget municipal. Le dispositif contractuel portant le projet est un marché de partenariat passé entre la commune et la SPLA-IN. La société fait l'objet d'un pilotage resserré reposant sur une réunion hebdomadaire entre le directeur général et des représentants des deux actionnaires, une forte implication de l'autorité préfectorale¹¹⁹, la réunion du conseil d'administration cinq à six fois par an et la tenue régulière d'un comité de gestion des risques et de l'audit présidé par le représentant de la DG Trésor au conseil d'administration. Une limite de la représentation de l'Etat dans la gouvernance tient à la faiblesse de la compétence technique en matière de maîtrise d'ouvrage « bâtiment » dans les DDT(M) et donc à la difficulté de mobiliser une expertise en appui du préfet.

Si un tel schéma de capitalisation était utilisé pour une SPLA-IN dans le champ de l'aménagement, cette difficulté ne devrait pas se poser, les services de l'Etat ayant maintenu leur compétence technique en matière d'urbanisme et d'aménagement dans les départements comportant de forts enjeux pour l'Etat.

2.3.2.3 La responsabilisation des collectivités dans la gouvernance et les risques de l'opération d'aménagement selon une logique pleinement partenariale

A la différence d'un EPA, qui assume *in fine* tous les risques¹²⁰, la SPLA-IN ne peut pas intervenir de sa propre initiative sur son territoire : elle n'agit que pour le compte d'un de ses actionnaires – collectivité ou Etat – et dans le cadre d'un contrat passé préalablement avec ce dernier.

Présentée par certains comme un inconvénient, cette limite est pourtant cohérente avec la logique d'un partenariat Etat-collectivités et d'une gouvernance partagée entre les membres de la société : la SPLA n'est qu'un outil à l'usage exclusif des actionnaires pour la réalisation d'un projet convenu préalablement et n'a pas vocation à être autonome.

Une gouvernance nécessairement partagée entre Etat et collectivité.

S'agissant de la capitalisation, une des collectivités territoriales actionnaires doit détenir au moins 35% du capital et des droits de vote de la société. Le montant minimum de capital social requis rend la création de ce type de société accessible au plus grand nombre des collectivités territoriales : 150 000 euros pour les sociétés ayant dans leur objet l'aménagement et 225 000 euros pour les sociétés ayant dans leur objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels, destinés à la vente ou à la location¹²¹¹²².

Pour les sept SPLA-IN constituées jusqu'à présent pour réaliser des opérations d'aménagement, l'apport en capital s'est fait sur les fonds propres d'EPA ou GPA, ce qui présente l'avantage notamment de ne pas peser sur le budget de l'Etat. Trois modalités de capitalisation ont été pratiquées :

- une participation minoritaire, permettant le blocage, à hauteur de 34% ou 35% : c'est le choix fait par EPA Marne (sociétés M2CA et Noisy Est) et l'EPA Euroméditerranée (société Aix Marseille Provence) ;
- une participation majoritaire, c'est le choix fait par GPA (sociétés Roissy Pays de France, Grand Paris Porte Sud, Courbevoie Charras) ;
- une participation à 49,9% dans le cas de la société créée par GPA avec la métropole du

¹¹⁹ La représentation de l'Etat au conseil d'administration est assurée par le préfet délégué à l'égalité des chances, la sous-préfète chargée de mission pour le plan « Marseille en grand », le recteur d'académie, la DDFiP, la DDTM et la DG Trésor

¹²⁰ Sauf, juridiquement possible mais jamais pratiquée, concession et risques pris par une collectivité concédante,

¹²¹ Par dérogation aux dispositions de l'article [L224-2](#) du code de commerce,

¹²² Article L.1522-3 du code général des collectivités territoriales

Grand Paris pour conduire des opérations d'intérêt métropolitain.

Un des avantages du déploiement d'une SPLA-IN pour la mise en œuvre d'un projet au sein d'une OIN ou du périmètre de compétence de l'EPA est, par exemple, pour des opérations ne concernant qu'une commune concessionnaire, d'assurer un pilotage resserré offrant une plus grande proximité avec le territoire et ses principaux acteurs (pacte d'actionnaire, traité de concession, instances dédiées de la société).

Le partage des risques avec les collectivités et la limitation des risques financiers pour l'Etat.

S'agissant des contrats de concession ou mandat, ils sont conclus avec l'actionnaire commanditaire qui assume le risque *in fine*. Les concessions prévoient en effet que le risque de l'opération soit porté par la collectivité concédante.

Cela signifie que si la SPLA-IN est responsable de la bonne fin des opérations d'un point de vue opérationnel, elle est garantie par la collectivité concédante contre le risque économique : si leur coût est supérieur aux estimations initiales, notamment si elles durent plus longtemps que prévu, il appartient au concédant d'assurer le financement complémentaire.

Les autres actionnaires de la société, notamment l'Etat ou son établissement public, ne supportent les pertes de la société qu'à concurrence de leurs apports en capital : l'exposition au risque de l'Etat est donc limitée par rapport à celle encourue via un EPA. La répartition du risque en proportion des participations au capital social peut toutefois être modulée au sein du pacte d'actionnaires conclu préalablement à l'immatriculation de la société.

Dans le cas où l'opération est située dans le périmètre de compétence de l'EPA, ce dernier pourrait juridiquement agir à son initiative, en assumant le risque financier. Un avantage majeur de la concession de l'opération à une SPLA-IN est de partager les risques et le financement, notamment pour les opérations déficitaires nécessitant un soutien politique fort et où une intervention en compte propre de l'EPA serait impossible ou trop risquée financièrement. C'est le cas pour la SPLA-IN Noisy Est (EPA Marne), qui porte une opération de reconversion sur dalle de type renouvellement urbain, ou pour la SPLA-IN Courbevoie Charras (GPA), qui intervient pour requalifier un ensemble complexe comprenant un centre commercial en déshérence dans une grande copropriété.

2.3.2.4 Une transition facilitée vers l'autonomie de la collectivité en matière d'aménagement

Le moment et les modalités du désengagement de l'Etat et la liquidation de l'EPA, une fois que son rôle n'est plus nécessaire, sont des questions qui se sont posées et se posent pour toutes les opérations d'aménagement. C'est un processus souvent complexe, présentant de forts enjeux politiques et sociaux et aussi des difficultés juridiques et financières liées en particulier au transfert d'actifs.

Dans cette perspective, même si toutes les SPLA-IN créées depuis 2018 sont encore en activité, le régime de la SPLA-IN devrait permettre un retrait de l'Etat dans des conditions beaucoup plus simples et rapides que pour les EPA. En effet, la mutation vers le statut de SPLA peut intervenir par la sortie du capital de l'établissement public (ou de l'Etat), via le rachat d'actions par des collectivités, sans qu'une mise en liquidation de la société soit nécessaire.

Pour les EPA existants, la SPLA-IN peut aussi être envisagée comme le support transitoire du transfert d'opérations d'aménagement d'un EPA vers leur reprise par une SPLA en vue de la liquidation de l'établissement public.

Ainsi, avant la création en 2017 du régime juridique des SPLA-IN, la fermeture de l'EPA Nord Isère (EPANI) s'était appuyée sur la création en 2011, par la communauté d'agglomération des Portes

de l'Isère (CAPI) et plusieurs communes, d'une société publique locale d'aménagement (SPLA), la société d'aménagement du Rhône aux Alpes (SARA) à laquelle ont été concédées les ZAC antérieurement portées par l'EPANI après rachat par la CAPI des actifs de ce dernier.

Toutefois, par définition, cette modalité d'extinction d'un EPA suppose le concours actif des collectivités. L'étude de la possibilité du remplacement de l'EPA Mantes Seine Aval par une SPLA-IN montre qu'elle nécessite de la part de ces dernières un engagement financier et de nouveaux projets¹²³. Outre le coût du rachat de l'actif, elle implique en effet un plan d'affaires – concessions, mandats – des collectivités actionnaires suffisant pour équilibrer les comptes de la SPLA-IN (qui notamment ne peut pas reprendre certaines activités rémunératrices de l'EPA, telles que la gestion d'un parc locatif) tout en assurant la viabilité du modèle économique de l'EPA « résiduel », le temps de procéder à sa liquidation.

Recommandation 9. Lorsque les enjeux et le contexte de l'opération justifient une intervention directe de l'Etat, et que la collectivité est volontaire et en mesure d'assumer pleinement un partenariat, privilégier la création d'une SPLA-IN pour conduire l'opération.

Si le dispositif de la SPLA-IN apparaît comme la solution adaptée pour un partenariat responsable et équilibré entre collectivités et Etat en matière d'aménagement, la possibilité de son déploiement en tout point du territoire où des enjeux le justifieraient n'est pas garantie actuellement.

D'une part, les 12 EPA existants sont très inégalement répartis sur le territoire hexagonal : sept d'entre eux sont en région Ile-de-France, neuf régions n'en comprennent aucun. Mis à part GPA, aucun de ces établissements n'envisage aujourd'hui d'intervenir dans ces régions ni d'ailleurs à distance de leur périmètre statutaire de compétence. En outre, on peut s'interroger sur l'hypothèse que des élus d'un territoire choisissent un opérateur d'aménagement dont la gouvernance associe les élus d'un autre territoire.

D'autre part, si GPA ambitionne d'intervenir en matière d'aménagement hors Ile-de-France via des SPLA-IN, il n'est pas acquis que les collectivités acceptent son concours. Par exemple, la solution de son entrée au capital de la SPLA-IN de la métropole Aix Marseille Provence créée pour le traitement de l'habitat dégradé au centre-ville de Marseille a été écartée par les élus locaux.

Enfin, si l'Etat peut entrer directement au capital d'une SPLA-IN, ce montage, qui n'offre pas l'avantage d'un adossement « métier » à un opérateur d'Etat, peut ne pas convenir à certaines situations.

Afin d'assurer une équité territoriale en matière de portage d'opérations d'aménagement, il serait donc opportun de pouvoir disposer d'alternatives aux modalités actuelles de capitalisation des SPLA-IN en ouvrant la possibilité de mobiliser pour leur création d'autres opérateurs de l'Etat ayant une compétence en matière d'aménagement ou concourant à des opérations d'aménagement et disposant d'une implantation locale, en particulier les EPFE et les grands ports maritimes.

Recommandation 10. Permettre à d'autres opérateurs de l'Etat compétents ou concourants en matière d'aménagement de participer à la création de SPLA-IN : établissement public foncier de l'Etat, grand port maritime ou autre opérateur.

¹²³ Avenir de l'établissement public d'aménagement du Mantois-Seine Aval. IGEDD. Octobre 2024.

2.3.3 Des opérateurs de l'Etat « a territoriaux » peuvent être mobilisés en appui de collectivités dépourvues d'ingénierie opérationnelle adaptée : Grand Paris Aménagement (GPA) et la Société des grands projets (SGP)

EPA et SPLA-IN sont créées pour réaliser une ou plusieurs opérations sur un territoire donné à l'échelle de communes ou d'intercommunalités. Il faut toutefois noter que, depuis 2018, un EPA peut également, hors de son territoire de compétence, concourir pour réaliser une opération d'aménagement ou créer une SPLA-IN dès lors qu'il s'agit d'une OIN ou d'une GOU.

Deux autres opérateurs, Grand Paris Aménagement et la Société des grands projets, présentent la particularité, récemment introduite par le législateur, d'être compétents d'une part prioritairement sur le territoire de la région Ile-de-France et d'autre part, à certaines conditions, sur l'ensemble du territoire national. Ces structures ont également en commun d'avoir été constituées pour porter de grands projets franciliens à l'initiative de l'Etat.

L'élargissement de leur compétence relève d'une logique de capitalisation, à une échelle nationale, d'une expérience et d'un savoir-faire développés par l'ingénierie opérationnelle de l'Etat.

2.3.3.1 Grand Paris Aménagement : un opérateur d'aménagement mobilisable sur l'ensemble du territoire national à certaines conditions

Constitué en 2015, GPA est l'héritier de l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), créée en 1962 pour l'acquisition du foncier nécessaire à la construction des villes nouvelles franciliennes et qui avait développé au fil du temps une importante activité d'aménageur. A la fois opérateur foncier et aménageur urbain, sa mission est de conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement et le développement urbains et durables du territoire de la région d'Ile-de-France, mais il peut aussi intervenir sur l'ensemble du territoire national selon certaines modalités.

Une compétence large d'opérateur foncier et d'aménageur sur tout le territoire d'Ile-de-France

En Ile-de-France, GPA est compétent pour réaliser :

- toutes interventions foncières et toutes opérations immobilières pour son compte ou par convention passée avec eux, pour l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics ou personnes publiques ou privées y ayant vocation ;
- toutes actions ou opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme, pour son compte, ou pour celui de l'Etat, de collectivités territoriales, d'établissements publics ou de personnes publiques ou privées y ayant vocation ;
- tous ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure, en qualité de mandataire au sens de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

Comme tout établissement public d'aménagement, il peut également mener des opérations de requalification des copropriétés dégradées. Il est prévu en outre qu'il apporte son concours à l'établissement public foncier d'Ile-de-France pour la réalisation d'opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national comme à la Société du grand Paris pour la réalisation du Grand Paris Express. Enfin, à titre accessoire, afin de favoriser la protection et la mise en valeur de l'environnement, il peut procéder dans la région à des acquisitions foncières d'espaces naturels, agricoles ou forestiers dont la préservation doit être assurée et conduire des missions présentant un caractère complémentaire à ses missions principales en vue de favoriser le développement durable du territoire.

Hors du territoire de la région d'Ile-de-France, une compétence affirmée en matière de conseil et d'expertise auprès des collectivités et de mise en œuvre d'OIN et de GOU en tant qu'aménageur

Depuis 2015, GPA peut réaliser sur l'ensemble du territoire national des missions de conseil et d'expertise entrant dans le cadre de ses compétences définies au titre de l'Ile-de-France. Il a rapidement investi cette mission en conduisant les études préalables à la formation des contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA) via la constitution d'un « centre de ressources national » (CRN). Ainsi, GPA a participé à l'élaboration de 19 contrats de projets partenariaux d'aménagement dont :

- six concernent de grands EPCI (Le Mans, Le Havre, Clermont-Ferrand, Tours, Perpignan, Saint-Malo) ;
- cinq se rapportent à la problématique du recul du trait de côte ;
- huit autres portent sur des EPCI de petite ou moyenne taille.

De façon générale, l'établissement se positionne en appui du ministère pour le déploiement de ses politiques ou pour intervenir sur des situations particulières. Il accompagne ainsi l'Etat et les collectivités pour la relocalisation du village de Miquelon à Saint-Pierre-et-Miquelon, et pour la préfiguration du futur établissement public de reconstruction de Mayotte. En outre, il est mobilisé par l'Etat en appui de différentes missions nationales : appel à manifestation d'intérêt du plan de transformation des zones commerciales, appel à candidatures pour le programme « territoires engagés pour le logement », préparation des sessions du comité national du trait de côte.

Par ailleurs, GPA peut intervenir en tant qu'aménageur sur l'ensemble du territoire national, mais uniquement sur des opérations où l'Etat est impliqué en matière d'aménagement opérationnel. Cette faculté est limitée, comme pour les EPA, à la réalisation d'une opération d'intérêt national (OIN) ou d'une grande opération d'urbanisme (GOU), et elle est subordonnée à une autorisation de l'Etat.

Dans ce cadre, GPA peut apporter ses compétences selon deux modalités différentes

- réaliser et faire réaliser, pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public, des opérations d'aménagement et les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à ces opérations. A ce titre, il est toutefois soumis à une obligation de mise en concurrence pour l'attribution de la concession d'aménagement¹²⁴
- créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) ou des sociétés d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMOP).

Cette possibilité d'opérer en tant qu'aménageur sur tout le territoire national n'est pas réservée à GPA, puisque chaque EPA pourrait statutairement le faire. Néanmoins la mission de conseil en matière d'aménagement auprès des territoires qui lui a été confiée par le législateur, sa taille critique et son implantation « centrale » au sein de la région capitale le légitiment plus particulièrement.

Si pour le moment GPA n'est pas encore intervenu à ce titre, il s'agit pour lui d'une orientation stratégique assumée dans le cadre du développement de ses activités hors Ile de France. Cette politique d'établissement privilégie la création de SPLA-IN et écarte *a priori* une intervention en compte propre au regard des risques encourus.

Pour porter des OIN ou, dans le cadre de PPA, des GOU, GPA offre donc la possibilité aux

¹²⁴ En application de la section 4 du chapitre II du titre Ier de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ou de la section 4 du chapitre II du titre Ier de la première partie de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

partenaires, Etat et collectivités, sur tout le territoire national de recourir à un opérateur de l'Etat qui a accumulé une expertise et un savoir-faire sur plusieurs décennies en Ile-de-France. Toutefois, l'expérience passée montre qu'il n'est pas acquis que les collectivités actionnaires des futures SPLA-IN acceptent l'intervention de cet opérateur francilien. Sa légitimité reste à construire.

2.3.3.2 La Société des grands projets, un opérateur possible pour l'aménagement de quartiers de gare sous certaines conditions

La Société des grands projets (SGP) a été fondée en 2010, originellement sous le nom de Société du Grand Paris, pour la mise en œuvre du réseau de transports en commun du Grand Paris Express (GPE).

En Ile-de-France, sa mission consiste non seulement à concevoir et réaliser ce projet d'infrastructure – construction des lignes, des ouvrages, des gares et des installations, réalisation des interconnexions avec le réseau existant, acquisition du matériel roulant – mais aussi à accompagner la transformation de la métropole francilienne à travers des aménagements urbains et des projets immobiliers autour des gares.

La loi du 27 décembre 2023 sur les services express régionaux métropolitains (SERM) donne la possibilité aux collectivités concernées de bénéficier de son concours pour la conception et la réalisation de ces services, et, à certaines conditions, pour l'aménagement des quartiers des gares nouvellement créées.

En Ile-de-France, un rôle d'aménageur en retrait de l'ambition donnée par la loi¹²⁵.

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris définit le Grand Paris Express en premier lieu comme un « *projet urbain social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Ile-de-France [...] et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale* ». L'objectif de transformation urbaine est ainsi au cœur des missions de la SGP qui dispose d'une compétence d'aménageur et de constructeur, qui décroît au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la gare au bénéfice de celles des acteurs de droit commun en matière d'aménagement. L'enjeu de transformation de la ville y est considérable¹²⁶.

Plus précisément, la responsabilité d'aménagement de la SGP est entière pour les gares et ouvrages annexes ainsi que pour les opérations dans un rayon de 300 m autour des gares. Au-delà, la SGP peut également prendre en charge des opérations d'aménagement dans un rayon inférieur à 600 m autour des gares après accord des collectivités concernées et à condition de ne pas entrer en contradiction avec les contrats de développement territoriaux (CDT) signés entre les collectivités et l'État.

En réalité, la SGP s'est concentrée sur l'aménagement immédiat des quartiers de gare, c'est-à-dire sur la construction des gares elles-mêmes et sur les projets d'aménagement à leurs abords directs (rayon de 300 m) qu'il s'agisse des équipements liés à la gare, à l'instar des parvis, ou des immeubles en surplomb de celles-ci. La maîtrise d'ouvrage des projets au-delà de ce périmètre est laissée aux collectivités territoriales et aménageurs compétents.

Ce positionnement procède d'une part de la prégnance du fait communal en Ile-de-France et d'autre part d'un choix stratégique de valorisation des emprises acquises à l'image des pratiques de la RATP ou la SNCF. Les 101 projets immobiliers visés par la SGP d'ici 2034 recouvrent une surface de plancher faible à l'échelle du GPE (1 million de m², soit 3% du potentiel d'aménagement estimé par l'APUR).

¹²⁵ La société du grand Paris. Cour des comptes. Janvier 2024. <https://www.ccomptes.fr/>

¹²⁶ Selon l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR), les « quartiers de gares » situés dans un rayon de 800 m autour des gares du GPE concentrent un potentiel d'aménagement de 32 millions de m², soit environ un tiers de la superficie de Paris intra-muros.

Hors Ile-de-France, une possibilité limitée de capitalisation de l'expérience francilienne en matière d'aménagement urbain

Avec la prise en compte des enjeux d'interopérabilité des modes et de rabattement vers les gares ferroviaires, le service express régional métropolitain (SERM) se veut non seulement un projet d'infrastructure et de service de transport, mais un outil d'aménagement du territoire à toutes les échelles, depuis l'échelle métropolitaine et sa structuration en pôle d'attraction, jusqu'à l'échelle du quartier. Le SERM a pour ambition d'être un vecteur de transition en favorisant l'usage des modes doux et des transports collectifs ; il doit également contribuer à la transformation urbaine vers des quartiers denses, sobres et productifs. Cet outil d'aménagement doit aussi contribuer à corriger les effets négatifs de la métropolisation, notamment l'étalement urbain et la dépendance à la voiture individuelle qu'il induit.

Pour le déploiement de ce type de projet, les collectivités non franciliennes peuvent, en application des articles 20-1 à 20-3 de la loi relative au Grand Paris, avoir recours à la SGP, après autorisation de l'Etat, pour les missions suivantes :

- participer conjointement avec SNCF Réseau à la définition de la feuille de route (étude amont) en vue de l'obtention du statut de SERM, seul domaine où son expérience et sa compétence d'aménageur des quartiers de gare en Ile de France peut être valorisée ;
- pour les projets ayant obtenu le statut de SERM, être maître d'ouvrage pour des infrastructures nouvelles sur le réseau ferré (nouveau barreau ferroviaire ou réouverture de lignes fermées depuis plus de 5 ans), en signant une convention avec SNCF Réseau ou pour des projets de transport public urbain ou périurbain ayant une gare en correspondance avec le SERM ;
- pour les projets ayant obtenu le statut de SERM, financer les projets d'infrastructures nécessaires à la mise en place du SERM, en complément des financements du CPER et autres recettes budgétaires, notamment à l'aide d'un emprunt remboursé par de la fiscalité locale affectée, à l'image des modalités retenues pour le Grand Paris Express. Dans ce cas, elle peut participer à la coordination d'ensemble de la réalisation des infrastructures du SERM.

En outre, la SGP pourrait assurer la maîtrise d'ouvrage des aménagements des quartiers des gares nouvelles dans un rayon de 600m¹²⁷¹²⁸.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la SGP accompagne la conception d'environ la moitié des projets de SERM en cours d'élaboration en vue de l'obtention du statut ad hoc.

En revanche, les opportunités d'intervention en tant qu'aménageur de quartiers de gare devraient, pour le moment, être rares au regard du faible nombre de projets qui prévoient la création de

¹²⁷ Voir notamment « Services express régionaux métropolitains. Recommandations pour la mise en œuvre ». 2024. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

¹²⁸ Questionnée par la mission, la DHUP a répondu que son analyse, qui aboutit à cette conclusion, repose sur

- la lecture du V de l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris modifiée par la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains qui dispose que « Lorsque ces opérations [d'aménagement ou de construction] interviennent sur le territoire des communes non signataires d'un contrat de développement territorial, l'établissement public Société des grands projets peut, après avis des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents concernés, conduire ces opérations dans un rayon inférieur à 600 mètres autour des gares nouvelles du réseau de transport public du Grand Paris et des gares des infrastructures de transport dont la maîtrise d'ouvrage lui a été confiée.
- et la considération que le 2^{ème} alinéa du II de l'article 7 de la même loi, qui dispose que "Les missions que peut assurer l'établissement public Société des grands projets s'agissant des autres réseaux et services de transport public de voyageurs et de marchandises et les conditions dans lesquelles cet établissement les exerce sont définies aux articles 20-1 à 20-3, sans préjudice des dispositions du VI." vise les « projets s'agissant des autres réseaux et services de transport public de voyageurs et de marchandises » et ne concerne pas les opérations d'aménagement ou de construction.

nouvelles gares. En outre, on peut s'interroger sur le besoin qu'auraient les collectivités porteuses de projet de SERM, qui sont pour l'essentiel des métropoles ou des grandes intercommunalités, d'avoir recours au service de la SGP sur le volet aménagement des quartiers de gare alors qu'elles disposent déjà sur leur territoire d'opérateurs d'aménagement et qui sont susceptibles, le cas échéant, d'être mis au service de territoires voisins éventuellement moins outillés.

2.3.4 L'établissement public foncier d'Etat pourrait être mobilisé de façon plus importante pour accompagner et sécuriser des opérations d'aménagement portées par des collectivités dont les ressources en ingénierie sont faibles

La couverture en opérateurs d'aménagement publics et privés est inégale et parfois limitée dans certains territoires « périphériques », où le modèle économique des opérations d'aménagement est fragile ou inexistant alors même que ces territoires ont des besoins d'aménagement réels.

La réponse aux besoins d'aménagement (entendu comme l'accompagnement urbain – logement, mobilité – de projets de diverses natures) de ces territoires s'inscrit dans une stratégie globale de préservation du tissu (économique et résidentiel) existant. Celle-ci est indispensable autant d'un point de vue politique (à l'encontre d'un sentiment d'abandon qui gagne un nombre croissant de territoires périphériques) qu'économique (potentiel de réindustrialisation majoritairement identifié dans le diffus, du fait à la fois des PME et ETI existantes et des ressources foncières très abondantes).

Ces territoires apparaissent peu attractifs pour les opérateurs d'aménagement (comme on le voit par exemple pour la réhabilitation de l'habitat ancien au centre de petites communes en Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Normandie, Vendée, Grand Est).

Pour répondre aux besoins d'aménagement, il importe avant tout d'assurer la présence et la coordination des acteurs indispensables (AMO, portage foncier et immobilier, acquisition et gestion immobilières, aménagement d'ensemble). Selon les territoires, ces différents acteurs peuvent ou non exister, mais, même si c'est le cas, une impulsion de la part d'un de ces acteurs ou d'une collectivité territoriale est nécessaire pour leur mobilisation.

Lorsque les collectivités ne sont pas en capacité de porter une telle initiative, les établissements publics fonciers peuvent y contribuer, voire jouer ce rôle de mobilisation et de coordination des acteurs. Cette action des EPF peut se justifier d'une part au stade de la stratégie d'aménagement (phase amont), d'autre part à celui de l'opération d'aménagement, sans qu'ils deviennent pour autant eux-mêmes aménageurs.

Plusieurs rôles peuvent être envisagés pour les établissements publics fonciers dans le déroulement d'une opération d'aménagement :

- portage et traitement foncier et immobilier : le besoin de maîtrise foncière (et d'adaptation aux futurs usages) à un prix compatible avec l'équilibre de l'opération est crucial et beaucoup moins assuré que dans le contexte historique de l'aménagement en extension urbaine sur des terrains agricoles. Dans les territoires en difficulté, fréquemment confrontés à la décroissance démographique, le problème est toutefois moins le prix du foncier et la difficulté à maîtriser son augmentation que l'identification et la négociation avec les propriétaires et l'analyse des capacités de mutation du bien. La présence des EPF (nationaux et locaux) sur une large partie du territoire et les ressources fiscales dont ils disposent sont de ce point de vue un atout important, largement salué par les acteurs locaux.

Lorsque le prix du foncier redevient un enjeu, le professionnalisme des EPF et leur capacité à négocier avec France Domaine sont des facteurs très importants pour l'économie des

projets.

Une question particulière, notamment lorsque les collectivités veulent garder la maîtrise des terrains, est celle du portage de long terme. Il peut notamment s'agir d'accueillir des activités économiques sans céder le foncier, ce qui permet de maîtriser son devenir, enjeu de plus en plus important dans un contexte de sobriété foncière. Cela pose la question de l'opportunité de créer des sociétés foncières ayant pour objet le portage et la gestion de ces terrains. Des démarches expérimentales de création de filiales des EPF avec la Caisse des dépôts et consignations, ayant cette vocation de foncière, ont été engagées. La mission suggère qu'un bilan de ces démarches soit effectué et que l'opportunité d'étendre cette possibilité soit examinée.

- acquisition et gestion immobilières : l'intervention des EPF au stade du diagnostic immobilier, de l'acquisition et de la préservation du bâti, sécurise les collectivités locales et donne le temps de trouver les acquéreurs, notamment les bailleurs sociaux. Ce type de montage peut faciliter l'intervention des bailleurs sociaux dans des petites communes dispersées.
- aménagement : la carence d'opérateurs sur une partie du territoire national et la large couverture de ce dernier par les EPF (nationaux et locaux) ont conduit la mission à s'interroger sur l'opportunité de donner une compétence d'aménagement aux EPFE

En effet, les EPFE, comme on l'a vu ci-dessus, concourent d'ores et déjà aux dynamiques d'aménagement, en créant les conditions de celles-ci au stade de réflexion d'ensemble et de la mise à disposition de la « matière première ». Ils interviennent à l'échelle d'ensembles urbains cohérents et peuvent se positionner pour créer des synergies opérationnelles avec les aménageurs, bailleurs et promoteurs. Ce rôle de coordination est légitimé par leur large présence géographique et leur statut non concurrentiel.

Par ailleurs, deux établissements publics, en Guyane et Mayotte, exercent déjà la double mission d'aménagement et d'action foncière : il n'a pas été porté à la connaissance de la mission de difficultés particulières résultant de cette association. De même, dans l'hexagone, deux EPFE assument également les missions d'aménageur dans le cadre des ORCOD-IN.

Le réseau des EPFE a exprimé à la mission des réserves quant à l'hypothèse d'une généralisation de ce dispositif. Elle peut soulever des questions d'ordre notamment juridique, comptable (distinction des activités financées par la TSE ou non), financier (nature et importance des risques pris en tant qu'aménageur), organisationnel (taille critique pour pouvoir se doter de savoir-faire spécifique).

La mission considère que, compte tenu de la compétence régionale des EPFE, de leur connaissance des territoires et de leur concours actuel aux opérations d'aménagement, les opportunités et les risques d'une généralisation, à l'échelle du territoire hexagonal, de cette double compétence à l'ensemble des EPFE, devraient être étudiées¹²⁹. En particulier, la possibilité que ces établissements puissent capitaliser des SPLA-IN devrait être examinée prioritairement.

Recommandation 11. Assurer la couverture par des EPFE des territoires qui sont dépourvus d'établissements publics fonciers.

¹²⁹ Note de divergence en annexe.

Recommandation 12. *Etudier les avantages et inconvénients de confier aux EPFE une compétence en matière d'aménagement et les conditions de la mobilisation de cette compétence au bénéfice des collectivités*

3 Outil d'aide à la décision pour l'intervention de l'Etat et de ses opérateurs en matière d'aménagement opérationnel.

Au-delà de l'analyse de chacun des outils disponibles, il est apparu nécessaire à la mission de proposer des éléments de méthode pour déterminer les dispositifs à mobiliser en fonction de la situation locale, de ses acteurs, et des caractéristiques de la problématique à traiter ou du projet à mener.

Cette proposition de méthode est synthétisée sous forme d'un « arbre de décision », identifiant les questions à se poser à chaque étape de la démarche et les mesures proposées.

L'opération d'aménagement est une action locale et ciblée impliquant une transformation physique du territoire, au service de la mise en œuvre de politiques publiques.

La première question à se poser, en amont du projet est : **l'opération répond-elle à des enjeux propres de l'Etat ou à des enjeux relevant des compétences des collectivités territoriales ?**

3.1 Si l'opération répond à des enjeux de souveraineté nationale et/ou relevant des compétences exclusives de l'Etat

Dans ce cas, la légitimité de l'Etat à jouer un rôle important dans la mise en œuvre du projet s'appuie sur ces enjeux. Pour autant, la mise en œuvre d'un tel projet d'aménagement rencontre les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales, et notamment celles du bloc communal.

Il est donc nécessaire que l'Etat **engage une démarche partenariale** avec les collectivités et les acteurs locaux en vue d'élaborer le projet et d'en stabiliser, en premier lieu, le périmètre et les grands objectifs

Cette étape peut ne pas nécessiter de formalisation particulière ou bien se traduire par un **PPA de préfiguration, une démarche Grand Chantier**, ou un processus analogue.

Les choix pour l'étape suivante dépendront de la réponse à la question : **la recherche d'un partenariat autour de l'élaboration du projet a-t-elle abouti ou est-elle susceptible d'aboutir ?**

3.1.1 Si la recherche de partenariat ne permet pas de trouver un consensus sur le projet, ou si la collectivité refuse

Comme cela a été précisé au paragraphe 2.2.2.1, ce cas de figure est une extrémité que la mission espère théorique mais qu'elle ne peut exclure du champ des possibles.

Si aucun consensus n'est trouvé, il peut être pertinent de confier une **mission à l'IGEDD** pour analyser le contexte en vue de statuer sur l'opportunité et sur les conditions d'une prise d'initiative de l'Etat.

Dans tous les cas, la **stratégie opérationnelle du projet** (définition du projet d'aménagement, conduite du projet avec les acteurs locaux, etc.) devra être élaborée en mobilisant les capacités d'ingénierie de l'Etat (ou de ses opérateurs).

Une fois cette stratégie définie, l'Etat prend en charge la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Sur la base de cette décision et du cadre donné par l'Etat, il convient de rechercher à nouveau avec les acteurs locaux, et en premier lieu les collectivités concernées, l'élaboration d'un **protocole ou**

d'une convention formalisant des objectifs et des engagements a minima des parties prenantes.

Il est également nécessaire d'examiner la question : **l'opération peut-elle être facilitée par les prérogatives renforcées de l'OIN ?**

3.1.1.1 Si les prérogatives renforcées de l'OIN peuvent faciliter l'opération

Si l'analyse conclut à l'intérêt de mobiliser les prérogatives apportées par le cadre de l'OIN, il convient, par décret, d'**instaurer une OIN** (ou le cas échéant d'**étendre le périmètre d'une OIN existante**).

3.1.1.2 Qu'une OIN soit créée ou non, il faut créer ou mobiliser un opérateur de l'Etat

Parallèlement, pour la mise en œuvre opérationnelle, il faudra **créer ou mobiliser un opérateur de l'Etat** (ou assimilé), qui sera en charge de la maîtrise d'ouvrage de l'opération : on peut citer, parmi les opérateurs envisageables, selon la nature et la localisation du projet, les établissements publics d'aménagement, les grands ports maritimes, la SGP, l'ANDRA, Aéroports de Paris, EDF, etc.

3.1.2 Si la recherche de partenariat aboutit

Sur la base de l'accord trouvé sur le périmètre et les grands objectifs de l'opération, l'Etat mobilise ses capacités d'ingénierie, au côté de celles des collectivités le cas échéant, afin de mener en partenariat avec la collectivité le **travail pré-opérationnel d'élaboration de la stratégie d'intervention**.

Ce travail a vocation à aboutir à la conclusion d'un **PPA opérationnel** (au, à défaut, d'un autre dispositif de contractualisation partenariale).

Il convient alors d'examiner la question du cadre juridique de la mise en œuvre et de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle du projet : **la collectivité concernée souhaite-t-elle porter la mise en œuvre ?**

3.1.2.1 Si la collectivité ne souhaite pas porter la mise en œuvre

Si la collectivité ne souhaite pas jouer un rôle dans la mise en œuvre du projet, c'est l'Etat qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération.

Il convient alors de déterminer s'il est utile de faire appel aux prérogatives dont dispose l'Etat dans le cadre d'une OIN, le cas échéant de créer cette OIN, et de mobiliser ou créer l'opérateur d'Etat qui sera chargé de la maîtrise d'ouvrage de l'opération (cf. 3.1.1 ci-dessus).

3.1.2.2 Si la collectivité souhaite porter la mise en œuvre mais n'en a pas les capacités opérationnelles

Comme dans la situation précédente, la question de l'opportunité d'une GOU cette fois-ci doit être posée : **l'opération peut-elle être facilitée par les prérogatives renforcées de la GOU ?**

Si l'intérêt d'une GOU est établi, la procédure de **création de la GOU** doit être engagée par la collectivité porteuse.

Parallèlement, la collectivité ne disposant pas d'outils opérationnels en mesure d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération, l'opérateur sera **une SPLA-IN**. Selon le contexte local, la capitalisation pourra en être faite par un EPA ou par GPA, directement par l'Etat ou (sous réserve des modifications législatives nécessaires) par d'autres opérateurs de l'Etat ayant une activité en rapport avec l'aménagement.

3.1.2.3 Si la collectivité souhaite porter la mise en œuvre et en a les capacités opérationnelles

La collectivité souhaitant porter la mise en œuvre opérationnelle, il lui appartiendra de mobiliser un opérateur (typiquement une SEM ou SPL), dans le respect des règles applicables.

Il convient de se poser la question de l'utilité de s'appuyer sur le cadre juridique fourni par la GOU : **l'opération peut-elle être facilitée par les prérogatives renforcées de la GOU ?**

Si l'intérêt d'une GOU est établi, la procédure de **création de la GOU** doit être engagée par la collectivité porteuse.

La collectivité peut confier la réalisation de l'opération, selon les règles du droit commun (mise en concurrence le cas échéant), à un opérateur local (typiquement une SEM ou SPL, ou un aménageur privé...).

3.2 Si l'opération répond à des enjeux relevant des compétences des collectivités territoriales

Dans le cas d'un projet répondant à des enjeux relevant de la compétence des collectivités territoriales, la légitimité d'une intervention directe de l'Etat se justifie si, **au regard de l'échelle, de l'intensité, de la concentration, du cumul ou de la soudaineté des difficultés, leur non-résolution présente un risque pour la cohésion nationale.**

Dans le cas contraire, le projet et sa réalisation relèvent pleinement du rôle de la collectivité, et n'appellent pas d'intervention directe de l'Etat. Cependant, l'enjeu partagé de mise en œuvre des politiques publiques sur l'ensemble du territoire peut conduire l'Etat à mobiliser des dispositifs de droit commun d'accompagnement des collectivités.

3.2.1 Si la nature et l'ampleur du projet ou du problème justifient une intervention de l'Etat

Dans le cas où la nature et l'ampleur du projet ou du problème justifient un regard particulier de l'Etat, il convient avant tout de s'assurer que la collectivité est en capacité d'appréhender les enjeux de l'aménagement. Se pose donc la question : **la collectivité locale compétente dispose-t-elle d'une expérience, d'une ingénierie ou d'une expertise en matière d'aménagement ?**

Si tel n'est pas le cas, il sera utile de mobiliser des dispositifs d'**accompagnement et de renforcement de l'ingénierie** pour favoriser la montée en compétences de la collectivité en matière d'aménagement : on peut par exemple penser aux atlas des territoires, à l'intervention du CEREMA, des CAUE, des agences d'urbanisme, etc. Il peut aussi être utile d'organiser des actions de **formation des élus**.

Les conditions étant réunies, il convient d'**engager une démarche partenariale** entre l'Etat et les collectivités et acteurs locaux en vue d'élaborer le projet.

Cette étape peut ne pas nécessiter de formalisation particulière ou peut se traduire par un **PPA de préfiguration**, ou d'autres formes de conventionnement partenarial telles qu'une convention ANRU ou une étude de préfiguration d'ORCOD-IN.

Les choix pour l'étape suivante dépendront de la réponse à la question : **la recherche d'un partenariat autour de l'élaboration du projet a-t-elle abouti ou est-elle susceptible d'aboutir ?**

3.2.2 Si la démarche de partenariat ne permet pas de trouver un consensus sur le projet, ou si la collectivité refuse

Si aucun consensus n'est trouvé, il peut être pertinent de confier une **mission à l'IGEDD** pour analyser le contexte en vue de statuer sur l'opportunité et sur les conditions d'une prise d'initiative de l'Etat.

Dans tous les cas, la **stratégie opérationnelle du projet** (définition du projet d'aménagement, conduite du projet avec les acteurs locaux, etc.) devra être élaborée par les capacités d'ingénierie de l'Etat (ou de ses opérateurs), par exemple un EPA ou GPA, ou un EPF d'Etat (dans le cas d'un projet d'ORCOD-IN).

Une fois cette stratégie définie, l'Etat prend en charge la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Sur la base de cette décision et du cadre donné par l'Etat, il convient de rechercher avec les acteurs locaux, et en premier lieu les collectivités concernées, l'élaboration d'un **protocole ou d'une convention** formalisant les objectifs du projet et les engagements réciproques des parties prenantes. Pour une ORCOD-IN, il s'agira de la convention entre personnes publiques définie à l'article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation.

Il est également nécessaire d'examiner la question : **l'opération peut-elle être facilitée par les prérogatives renforcées de l'OIN ?**

3.2.2.1 Si les prérogatives renforcées de l'OIN peuvent faciliter l'opération

Si l'analyse conclut à l'intérêt de mobiliser les prérogatives apportées par le cadre de l'OIN, il convient, par décret, d'**instaurer une OIN** (ou le cas échéant d'**étendre le périmètre d'une OIN existante**).

3.2.2.2 Qu'une OIN soit créée ou non, il faut créer ou mobiliser un opérateur de l'Etat

Parallèlement, pour la mise en œuvre opérationnelle, il faudra créer ou mobiliser un opérateur de l'Etat (ou assimilé), qui sera en charge de la maîtrise d'ouvrage de l'opération : on peut citer, parmi les opérateurs envisageables, selon la nature et la localisation du projet, les établissements publics d'aménagement, les grands ports maritimes, la SGP, l'ANDRA, Aéroports de Paris, EDF, etc.

Pour les ORCOD-IN, l'opérateur mobilisé pourra être un EPF d'Etat.

3.2.3 Si la démarche de partenariat aboutit

Dès lors qu'il y a un consensus entre les acteurs sur le projet, formalisé par un document contractuel, l'étape suivante sera constituée par les études pré-opérationnelles permettant de définir dans le détail le projet et ses modalités de mise en œuvre.

La question porte sur les capacités en ingénierie de la collectivité pour mener à bien ce travail : **la collectivité locale compétente dispose-t-elle ou est-elle en mesure de mobiliser une ingénierie pré-opérationnelle capable d'élaborer une stratégie d'intervention opérationnelle ?**

Si ce n'est pas le cas, il sera nécessaire que l'Etat mobilise son ingénierie (typiquement un EPF d'Etat, ou un EPA ou GPA) pour **appuyer l'élaboration de la stratégie opérationnelle**.

Dans tous les cas, la définition de cette stratégie devrait déboucher sur la formalisation d'un **PPA opérationnel entre l'Etat** et les collectivités.

Se pose alors la question de l'opérateur qui portera la maîtrise d'ouvrage du projet : **La collectivité locale porteuse de projet dispose-t-elle d'un ou plusieurs outils d'aménagement en capacité de mettre en œuvre l'opération d'aménagement (EPL, aménageur privé...) ?**

3.2.3.1 Si la collectivité ne dispose pas d'un outil pour mettre en œuvre l'opération d'aménagement

Pour la mise en œuvre du projet ainsi défini, il convient d'examiner **si l'opération peut être facilitée par les prérogatives renforcées de la GOU**.

Si oui, il convient d'engager la procédure pour **créer la GOU** sur le périmètre adéquat.

La collectivité ne disposant pas d'outils opérationnels en mesure d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération, l'opérateur sera trouvé par la **création d'une SPLA-IN**. Selon le contexte local, la capitalisation pourra en être faite par un EPA ou par GPA, directement par l'Etat ou (sous réserve des modifications législatives nécessaires) par d'autres opérateurs de l'Etat ayant une activité en rapport avec l'aménagement.

3.2.3.2 Si la collectivité dispose d'un outil pour mettre en œuvre l'opération d'aménagement

Pour la mise en œuvre du projet ainsi défini, il convient d'examiner **si l'opération peut être facilitée par les prérogatives renforcées de la GOU**.

Si oui, il convient d'engager la procédure pour **créer la GOU** sur le périmètre adéquat.

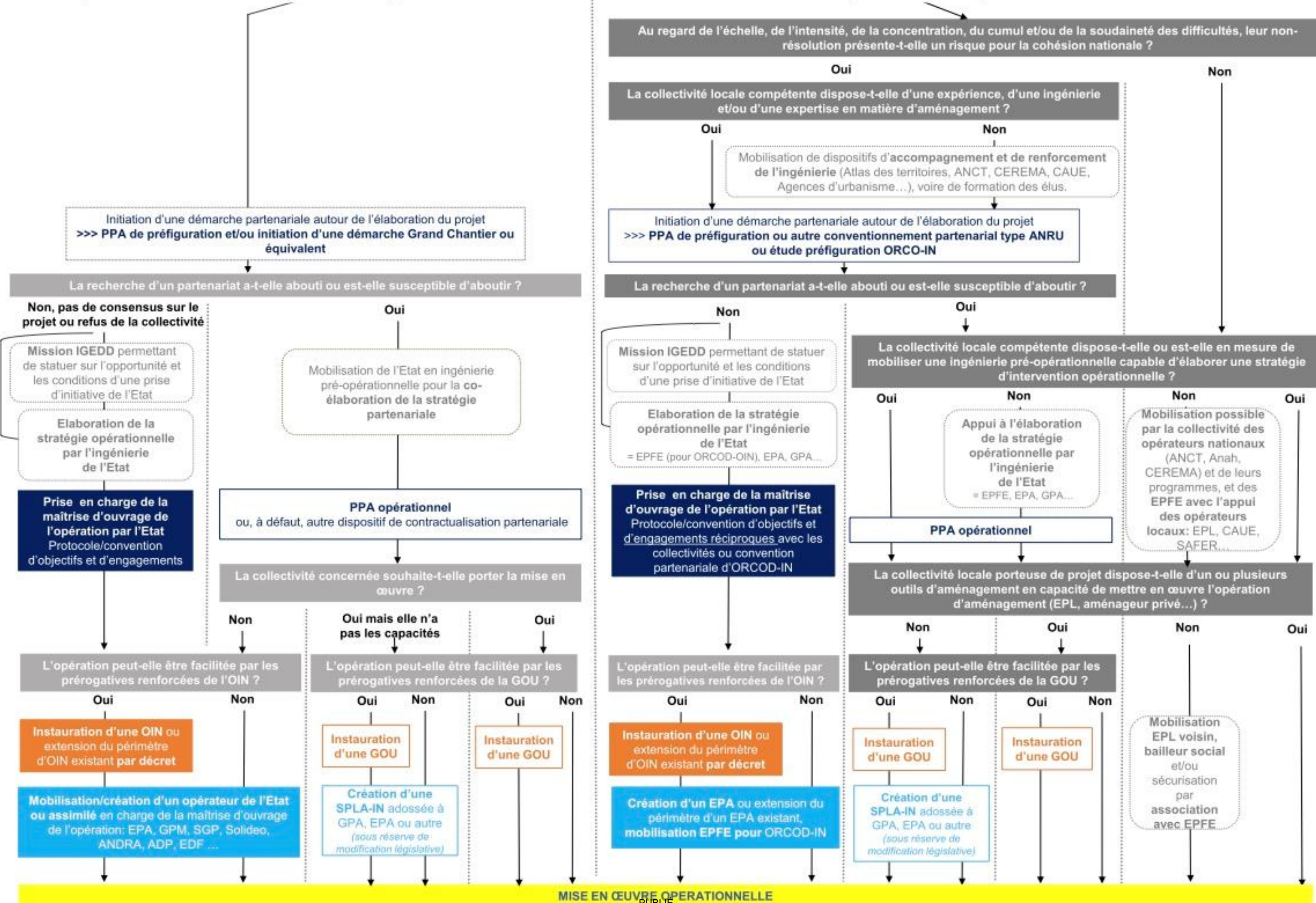
La collectivité peut confier la réalisation de l'opération, selon les règles du droit commun (mise en concurrence le cas échéant), à un opérateur local (typiquement une SEM ou SPL, ou un aménageur privé...)

3.3 Schéma synoptique de l'outil d'aide à la décision

L'opération d'aménagement (entendue comme une action locale et ciblée impliquant une transformation physique d'un territoire au service de la mise en œuvre de politiques publiques) répond-elle...

... à des enjeux de souveraineté nationale et/ou relevant des compétences exclusives de l'Etat

... à des enjeux relevant des compétences des collectivités territoriales



Elli Nebout -Javal



Inspectrice

**Louis Moreau de Saint –
Martin**



Inspecteur

Stéphan Combes



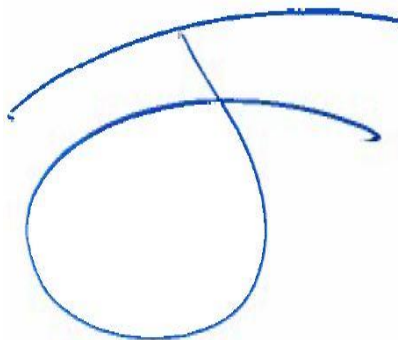
Inspecteur

Jérôme Duchêne



Inspecteur général

Bruno Depresle



Inspecteur général

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



Paris, le 1^{er} juillet 2024

Le Ministre de la Transition écologique
et de la Cohésion des territoires

au

Chef du service de l'inspection générale de
l'environnement et du développement durable

Objet : LETTRE DE MISSION - territoires prioritaires d'intervention de l'Etat pour conduire des opérations d'aménagement

Sous l'impulsion du Président de la République, notre pays s'est engagé depuis 2017 dans une dynamique de réindustrialisation qui porte ses fruits alors même que la France est de nouveau cette année le pays qui a attiré le plus d'investissements étrangers en Europe, et ce pour la cinquième année consécutive.

Des bassins entiers se réindustrialisent grâce à l'accompagnement de l'Etat et à l'engagement des élus locaux et des acteurs économiques qui ont confiance dans le dynamisme économique du pays, la qualité des infrastructures et des services ou encore la compétitivité de notre système énergétique. Cette dynamique industrielle ne peut se concrétiser de manière durable que si elle s'accompagne d'une vision plus globale en termes d'aménagement du territoire afin de répondre aux besoins spécifiques de la réindustrialisation du pays.

Si l'aménagement urbain est une compétence du bloc communal, l'Etat peut décider d'intervenir pour favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national, notamment ceux en cours de réindustrialisation.

La collectivité nationale peut ainsi décider d'instituer une opération d'intérêt national (OIN) par décret en Conseil d'Etat, en s'engageant à y consacrer des moyens particuliers. Dans ce cadre, l'Etat est notamment compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme.

Il peut aussi créer des opérateurs d'aménagement, notamment des établissements publics d'aménagement (par décret en conseil d'Etat).

Ces derniers mois, le Gouvernement a lancé des programmes nationaux, en particulier pour accompagner 22 « territoires engagés pour le logement », 55 « sites industriels clés en main », la création de six futurs réacteurs nucléaires et des « services express métropolitains » dont une dizaine se concrétisera rapidement. Il a également engagé des travaux pour les réaménagements d'axes favorisant le développement de notre outil industriel comme l'axe Méditerranée-Rhône-Saône ou l'axe Seine. Un arrêté listant les « projets d'envergure nationale ou européenne » d'intérêt général majeur a par ailleurs été finalisé. Dans plusieurs de ces territoires, les enjeux d'aménagement sont d'une telle importance qu'ils nécessitent une intervention renforcée de la collectivité nationale.

Dans ce contexte, nous souhaitons vous confier une mission dont les conclusions seront remises en octobre 2024 :

- Vous identifierez, en lien avec les Préfets de Région, les territoires prioritaires inscrits dans des programmes nationaux (notamment bassin de réindustrialisation, construction d'EPR, Grands Ports, SERM) où l'intervention de l'Etat pourrait apparaître ; le cas échéant, vous les hiérarchiserez au regard des enjeux nationaux.
- Pour chacun de ces projets, vous définirez les besoins en logements associés pour les prochaines années en regard de l'offre disponible. Pour cela vous pourrez échanger sur ces besoins en logement avec les acteurs économiques et Action Logement, émanation des partenaires sociaux pour le logement
- Pour chacun de ces territoires, vous proposerez le cadre le plus adapté pour l'intervention de l'Etat : vous envisagerez le cas échéant la création d'Opérations d'Intérêt National, la création d'un opérateur ou la possibilité de mobiliser un opérateur existant en élargissant le cas échéant ses compétences ou son domaine d'intervention.
- Vous estimerez les moyens humains (services instructeurs, appui en ingénierie, maîtrise d'ouvrage) et financiers (capitalisation, subventions d'équilibre, emprunts) nécessaires ainsi que l'organisation générale des services de l'Etat à mettre en place pour assurer la bonne réalisation des opérations identifiées.

Afin de mener à bien votre mission, vous pourrez bénéficier du concours des services et opérateurs de l'Etat, notamment la DGALN (DHUP et PUCA), la DGIIM et l'ANCT.



Christophe BÉCHU

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Galko	Elodie	Cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires	Directrice adjointe
Voisard	Guillaume	Cabinet de la ministre chargée du logement auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	Directeur adjoint
Le Bescont	Coralie	Cabinet de la ministre chargée du logement auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	Conseillère urbanisme et aménagement du territoire
Gintz	Rodolphe	Direction générale des infrastructures de transport et des mobilités (DGITM)	Directeur général
Torchin	Floriane	Direction générale des infrastructures de transport et des mobilités (DGITM)	Directrice des transports ferroviaires et fluviaux et des ports
Cubier	Stéphanie	Direction générale des infrastructures de transport et des mobilités (DGITM)	Sous-directrice des ports
Parant	Edouard	Direction générale des infrastructures de transport et des mobilités (DIGITM)	Coordonnateur du programme SERM
Peskine	Hélène	Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA)	Secrétaire permanente
Menard	François	Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA)	Secrétaire permanent adjoint
Sanz	Alexandre	Direction générale des collectivités locales (DGCL)	Sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement des territoires

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Georjon –	Blandine	Direction générale des collectivités locales(DGCL)	Adjointe au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire
Blet	Matthieu	Direction générale des collectivités locales (DGCL)	Chef du bureau de la stratégie, de la contractualisation et de l'évaluation
Etcheverry –	Laurent	Direction générale des collectivités locales (DGCL)	Chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat
De Vivie de Regie	Christophe	Direction générale des collectivités locales (DGCL)	Chef du bureau des interventions économiques des collectivités locales
Bourillet	Cédric	Direction générale de la prévention des risques (DGPR)	Directeur général
Mazenc	Philippe	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)	Directeur général
Montrieux	Vincent	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)	Adjoint au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)°
Bonhomme	Céline	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)	Sous-directrice de l'aménagement durable.
Vandevelde	Marion	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)	Adjointe à la sous-directrice de l'aménagement durable
Suchel	Christophe	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGAN)	Adjoint à la sous-directrice de l'aménagement durable
Moinard	Céline	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGAN)	Cheffe du bureau de l'aménagement opérationnel

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Fouquet	Hélène	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)	Chef du bureau des aménagements d'intérêt national
Comes	Florence	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)	Adjointe à la cheffe du bureau des aménagements d'intérêt national
Wetz	Elise	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)	Chargée de tutelle, chargée de mission juridique, bureau des aménagements d'intérêt national
Bouyt	Guillaume	Direction générale de l'énergie et du climat (DGECC)	Sous-directeur de l'industrie nucléaire
Le Brozec	Aubert	Délégation interministérielle au nouveau nucléaire (DINN)	Responsable de l'action publique
De Dinechin	Iris	Délégation interministérielle au nouveau nucléaire (DINN)	Chargée de mission permitting-licensing
Espeillac	Thomas	Direction du budget (DB)	Sous-directeur des budgets des transports, de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, de la transition énergétique, de l'égalité des territoires, du logement et de la ville (4 ^{ème} sous-direction).
Patier	Bruno	Direction du budget(DB)	Adjoint au sous-directeur de la 4 ^{ème} sous-direction
Regrettier	Marie	Direction du budget(DB)	Cheffe du bureau du logement de la ville et des territoires

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Bourgeois	David-Olivier	Direction du budget (DB)	Adjoint à la cheffe du bureau du logement de la ville et des territoires
Gouzene	Thomas	Direction générale des entreprises (DGE)	Sous-directeur de la politique industrielle
Fleuret	Louis	Direction générale des entreprises (DGE)	Directeur du projet réindustrialisation
Palle	Angélique	Direction générale des entreprises (DGE)	Cheffe de projet territorialisation de la réindustrialisation
Bensaid	Jean	Direction générale du Trésor (DG Trésor)	Directeur de la mission FIN INFRA
Quemener	Jean-Marie	Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)	Directeur du programme bâtiment et aménagement
Bourron	Stanislas	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	Directeur général
Bouillon	Christophe	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	Président, maire de Barentin (76)
Lavergne	Annabelle	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	Directrice adjointe du programme « Territoires d'industries »
Philizot	François	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	Président de l'observatoire des territoires
Miallot	Anne-Claire	Agence nationale du renouvellement urbain (ANRU)	Directrice générale
Zeller	Benoît	Agence nationale du renouvellement urbain (ANRU)	Directeur des opérations
Lamant	Mélanie	Agence nationale du renouvellement urbain (ANRU)	Directrice de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Chiusano	Kim	Agence nationale du renouvellement urbain (ANRU)	Directrice adjointe de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs
Mancret-Taylor	Valérie	Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH)	Directrice générale
Brouard-Masson	Jessica	Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH)	Directrice de l'expertise et des politiques publiques
Przybilski	Mathieu	Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH)	Directeur du cabinet
Valière	Antonin	Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH)	Responsable des relations institutionnelles
Berteaud	Pascal,	Centre d'études et d'expertise sur l'environnement, les risques, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	Directeur général
Peskine	Hélène	Centre d'études et d'expertise sur l'environnement, les risques, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	Directrice générale adjointe
Monteils	François	Société des grands projets (SGP)	Président du directoire
Le Cour	Thomas	Société des grands projets (SGP)	Directeur du cabinet
De Bienne	Théo	Société des grands projets (SGP)	Chargé de mission
De Faÿ	Stéphan	Grand Paris Aménagement(GPA) (dont dépend l'EPA Orly Seine Amont)°	Directeur général
Michelis	Sandie	Grand Paris Aménagement(GPA)	Directrice générale adjointe chargée des activités hors Ile-de-France

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Girometti	Laurent	EPA Marne & EPA France	Directeur général
Cousi	Aurélie	EPA Euroméditerranée	Directrice générale
Lasek	Valérie	EPA Euratlantique	Directrice générale
Auffret	Jorris	EPA Euratlantique	Directeur général adjoint ressources et stratégie
Prenant	Antoine	EPA Euratlantique	Directeur général adjoint opérations et aménagement
Astier	Yvan	EPA Saint Etienne	Directeur général
Nerkowski	Damien	EPA Alzette-Belval	Directeur général
Guespereau	Martin	EPA Paris Saclay	Directeur général
Guilbaud	Olivier	EPA Sénart	Directeur général
Behr	Damien	EPA Mantes Seine Aval	Directeur général par intérim
Cerdelli	Emmanuelle	EPA Mantes Seine Aval	Directrice générale adjointe
Giroux	Denis	EPFA Guyane	Directeur général
Bellier	Sarah	EPA Nice Ecovallée	Directrice générale.
Caro	Franck	Société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) de la métropole Aix Marseille Provence	Directeur général

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Bensaid	Jean	Société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) Ecoles de Marseille	Représentant du ministre de l'économie et des finances au conseil d'administration / Directeur de la mission FIN INFRA/DG Trésor
Lafenêtre	Sophie	EPFE Occitanie	Directrice générale
Boneu	Joëlle	EPFE Ile-de-France (EPFIF)	Directrice générale adjointe
Bouvelot	Gilles	EPFE Ile-de-France (EPFIF)	Directeur général
Toubol	Alain	EPFE Grand Est	Directeur général
Brillet	Sylvain	EPFE Nouvelle Aquitaine	Directeur général
Gal	Gilles	EPFE Normandie	Directeur général
Rougeot	Philippe	EPFIF	Directeur général adjoint
Lurçon	Thomas	EPFIF	Directeur général adjoint
Contamine	Carole	EPFE Bretagne	Directrice générale
Bardy	Catherine	EPFE Hauts de France	Directrice générale
Bertolino	Claude	EPFE Provence Alpes Côte d'Azur	Directrice générale
Welsch	Thomas	EPFE Vendée	Directeur général

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Hilaire	Florence	EPFE de l'Ouest Rhône Alpes (EPORA)	Directrice générale
Rolland	Julie	Club Ville & Aménagement	Déléguée générale
Bellier	Sarah	Réseau national des aménageurs (RNA)	Co-présidente
Van de Maele	Philippe	Conservatoire national du littoral	Directeur général
Lucazeau	Romain	Société centrale d'équipement des territoires (SCET)/Caisse des dépôts et consignations (CDC)	Directeur général
Farineau	Marie-Odile	Société centrale d'équipement des territoires (SCET)/ Caisse des dépôts et consignations (CDC)	Directrice du réseau
Hubscher	Timothée	Citadia (SCET)/ Caisse des dépôts et consignations (CDC)	Responsable de la planification
Delannoy	Michel-François	Banques des territoires. Caisse des dépôts et consignations (CDC)	Directeur de l'appui aux territoires
Roux	Laurence	Banques des territoires. Caisse des dépôts et consignations (CDC)	Chargée de mission appui aux territoires
Lajoie	Thierry	QUARTUS	Directeur général
Fisse	Éric	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne	Directeur
Dewas	Matthieu	DREAL des Hauts de France	Directeur-adjoint

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Mazoyer	David	DREAL de Grand Est	Directeur-adjoint
Chaze	Frédérique	DREAL de Provence Alpes Côte d'Azur	Directrice adjointe
Costantino	Rémi	Grand port maritime de Marseille (GPM)	Directeur général adjoint
Bresson	Laurent	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Ile-de-France	Directeur
Mangin	Guillaume	DRIHL (Ile-de-France)	Directeur adjoint
Schmit	Hervé	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) d'Ile-de-France	Directeur adjoint
Tissot	Julie	DRIEAT (Ile-de-France)	Directrice-adjointe Directrice de l'unité départementale du Val de Marne (UD94)
Sanaur	Géraldine	DRIEAT (Ile de France)	Cheffe du service planification et aménagement du territoire de l'UD 94
Berger	Aurélie	DRIEAT (Ile-de-France)	Responsable du département aménagement opérationnel et foncier
Grandin	Adrien	DRIEAT (Ile-de-France)	Adjoint à la responsable du département aménagement opérationnel et foncier
Dufumier	Benoît	Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) des Côtes	Directeur

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
		d'Armor	
Lebel	Antoine	DDTM du Nord	Directeur
Guillot	Romain	Direction départementale des territoires (DDT) de Seine et Marne	Directeur
Laheurte	Renaud	DDT du Bas Rhin	Directeur
Albertini	Jean-Benoît	Préfecture de la région Normandie, préfecture de Seine Maritime	Préfet de la région Normandie, préfet de Seine Maritime
Lepetit	Dominique	Préfecture de la région Normandie, préfecture de Seine Maritime	Coordonnateur Grand chantier EPR2 de Penly
Querrec	Urwana	Préfecture de la région Pays de la Loire	Secrétaire générale pour les affaires régionales (SGAR)
Benzidir	Amine	Préfecture de la région Pays de la Loire	Chargé des questions industrielles et économiques –Task force interministérielle pour le développement économique de l'agglomération de Saint Nazaire
Chasse	Leslie	Préfecture de la région Pays de la Loire	Chargée des questions de logement- Task force interministérielle pour le développement économique de l'agglomération de Saint Nazaire
Bergès	Pierre	Préfecture de région Hauts de France	Délégué général au développement de l'axe Nord

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Albert	Alexandre	Préfecture de région Hauts de France	Chargé de mission pour le canal Seine Nord Europe
Delacroy	Jean-Gabriel	Préfecture de région Hauts de France	Secrétaire général aux affaires régionales (SGAR)
Molager	Pierre	Préfecture du Nord	Secrétaire général
Delots	Mélanie	Préfecture du Nord	Directrice de projet renouvellement du bassin minier
Marlet	Michel	Préfecture de région Hauts de France	Coordonnateur Grand chantier EPR2 Gravelines
Vergriete	Patrice	Communauté urbaine de Dunkerque et ville de Dunkerque	Président, maire.
Georges	Maurice	Grand port maritime de Dunkerque (GPM) ^o	Président du directoire
Maillot	Romain	Préfecture de région Auvergne Rhône Alpes	Délégué général au développement de l'axe Méditerranée Rhône Saône (MeRS)
Lammin	Célyne	Préfecture de région Auvergne Rhône Alpes	Adjointe au délégué général au développement de l'axe Méditerranée Rhône Saône (MeRS)
Gravier	Fabrice	Préfecture de région Auvergne Rhône Alpes	Coordonnateur Grand chantier EPR2 du Bugey
Alzuri	Emmanuel	Association des maires de France (AMF)	Maire de Bidart (64), conseiller délégué eau potable, littoral, trait de côte, GEMAPI et milieux naturels de la communauté d'agglomération du Pays basque.

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Bossard	Baptiste	France Urbaine	Conseiller logement, politique de la ville et urbanisme
Angotti	Philippe	France Urbaine	Délégué général adjoint chargé de la transition écologique et de l'urbanisme.
Gruselle	Pascal	Régions de France	Conseiller pour les affaires européennes et l'aménagement du territoire
Sorrin-Descamps	Charlotte	Intercommunalités de France	Directrice générale adjointe chargée du pôle développement économique
Ropars	Carole	Intercommunalités de France	Responsable du pôle environnement et aménagement
Bouillon	Christophe	Association des petites villes de France	Président, maire de Barentin (76)
Blanchard	Alain	Association nationale des élus du littoral (ANEL)	Délégué général
Schmeltz	Bernard	Association des départements de France (ADF)	Directeur général
Guillot	Edouard	Association des départements de France (ADF)	Conseiller environnement, transition écologique, agriculture et réseaux.
Herscu	Philippe	Association des départements de France (ADF)	Directeur délégué aménagement du territoire
Mourot	Véronique	Association des départements de France (ADF)	Responsable coordination des affaires générales v
Bariol-Mathais	Brigitte	Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)	Déléguée générale

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Combes	Camille	Fédération des entreprises publiques locales (FEPL)	Responsable du département aménagement.
Jasses	Sophie	Fédération des entreprises publiques locales (FEPL)	Directrice de l'animation et du développement
Du Moulin de Labarthète	Simon	Agence d'urbanisme de Bordeaux (A'URBA)	Directeur général
De Vellis	Caroline	Agence d'urbanisme de Bordeaux (A'URBA)	Directrice de l'équipe observation et trajectoires
Lursin	Thibault	Agence d'urbanisme de Bordeaux (A'URBA)	Chef de projet observation
Djermani	Myriam	Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur	Chargée de mission
Martayan	Stéphane	Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur	Chef du service innovation et économie numérique
Vétillart	Pierre	Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur	Chargé de mission
Laleuw	Olivier	Conseil régional Normandie	Directeur adjoint de l'aménagement du territoire
Godefroy	Sébastien	Conseil régional de Bretagne	Directeur de l'aménagement du territoire
Parsy	Jérémy	Conseil régional Hauts de France	Chargé de mission
Lacaze	Sandrine	Conseil régional Ile-de-France	Directrice de l'aménagement durable
Humbert	Stéphane	Agence Hauts de France 2029- 2040,	Chef du service observation et prospective
Lecoeuvre	Patricia	Agence Hauts de France 2029- 2040	Directrice

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Maréchal	Anne-Laure	Conseil régional Auvergne Rhône Alpes	Cheffe du service stratégies territoriales
Leuret	François-Xavier	Conseil régional Nouvelle-Aquitaine	Direction de la cohésion et des initiatives territoriales
Danton	Hervé	Mecanic Vallée	Délégué général
Delrieu	Clément	Territoire d'industrie Aurillac-Figeac-Rodez	Chef de projet
Lluansi	Olivier	Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)	Professeur au CNAM. Ancien délégué ministériel au programme national « Territoires d'industrie »
Vitale	Tomaso	Sciences Po Paris	Professeur, doyen de l'école urbaine.
Portier	Nicolas	Sciences Po Paris	Enseignant à l'école urbaine, ancien délégué général d'Intercommunalités de France (01/2004-12/2021)
Dang Vu	Hélène	Ecole d'urbanisme de Paris	Maîtresse de conférence en urbanisme et aménagement, responsable du master programmation, projet et management urbain (PROMU)
Desrousseaux	Maylis	Ecole d'urbanisme de Paris	Maîtresse de conférence en droit
Monnet	Jérôme	Ecole d'urbanisme de Paris	Professeur, co-directeur

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Passalacqua	Arnaud	Ecole d'urbanisme de Paris	Professeur, co-directeur
Guelton	Sonia	Ecole d'urbanisme de Paris	Professeure en urbanisme et aménagement
Levratto	Nadine	Université Paris Nanterre/Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	Professeure d'économie, directrice du laboratoire Economix.
Crague	Gilles	Centre international de recherches sur l'environnement et le développement (CIRED) / Ecole des Ponts Paris Tech	Directeur de recherches au CIRED
Rousseau	Max	Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE)	Titulaire de la chaire de professeur junior « L'urbain hors les métropoles »
Bezzon	Bastien	Université de Bordeaux	Maître de conférence en aménagement de l'espace et urbanisme
Coquil	Thierry	Inspection générale de l'environnement et du développement durable	Inspecteur général, ancien directeur général des infrastructures de transport et des mobilités (11/2022-03/2024) et ancien directeur des affaires maritimes (04/2016 – 03/2022)
Vince	Agnès	Inspection générale de l'environnement et du développement durable	Inspectrice générale, ancienne directrice générale du conservatoire national du littoral (09/2019 – 07/2024)
Grand	Philippe	Inspection générale de l'environnement et du développement durable	Membre associé, ingénieur général honoraire des ponts

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
			des eaux et des forêts.
Bourjaillat	Vincent	Inspection générale de l'environnement et du développement durable	Chargé de mission, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, ancien directeur général de la SPLA-IN Ecoles de Marseille (09/2022-12/2024)

Annexe 3. Guide d'entretien

Mission « territoires prioritaires d'intervention de l'Etat pour conduire des opérations d'aménagement »

Cadrage de la mission

La question qui traverse la mission est celle de savoir quelles sont et seront les principales typologies de territoires où l'appui renforcé de l'Etat à la conduite d'opérations d'aménagement pourra s'avérer nécessaire au déploiement de ses politiques publiques prioritaires.

La notion d'opération d'aménagement – ou aménagement urbain - est ici entendue comme une action locale et ciblée qui s'inscrit dans le cadre d'un projet de territoire et vise la mise en œuvre d'un projet sur un espace délimité permettant la construction et/ou la réhabilitation de logements, de bâtiments à usage d'activité, d'équipements publics, couplées à l'aménagement d'espaces publics. Elle se distingue de la notion d'aménagement du territoire qui se réfère quant à elle à une vision stratégique globale visant à organiser et structurer l'espace en fonction des besoins économiques, sociaux, culturels et environnementaux d'un territoire donné (national, régional, intercommunal).

Pour apporter une contribution à cette réflexion, la mission entend mettre en regard :

- Les politiques publiques prioritaires (réindustrialisation, nucléaire, logement, SERM ...) relevant de la compétence – exclusive ou partagée - de l'Etat, dont la concrétisation, en réponse également aux enjeux spécifiques des territoires, passe ou pourrait passer par la mise en œuvre d'opérations d'aménagement ; **[Les enjeux et les besoins]**
- L'inventaire des moyens et outils dont l'Etat dispose ou devrait disposer pour faire évoluer, si le besoin est avéré, son appui renforcé aux territoires dans la conduite de leurs opérations d'aménagement. **[Les outils et les moyens]**

Cet appui renforcé aux territoires dans la conduite de leurs opérations d'aménagement recouvre aujourd'hui différents outils : En effet, si l'Etat peut reprendre la compétence en aménagement opérationnel par la création d'une opération d'intérêt national (OIN) et mobiliser ses établissements publics (existants ou à créer) pour en assurer la maîtrise d'ouvrage (EPA/EPF), il peut également déployer d'autres outils partenariaux le mettant en situation de co-portage et de co-pilotage des opérations (PPA, GOU), le cas échéant avec des opérateurs dédiés (SPLA-IN) et enfin apporter une assistance à l'ingénierie dans différents programmes (ACV, PVD, Territoires d'industrie...).

Guide pour l'entretien

Les enjeux et les besoins

- De votre point de vue, quelles sont les politiques publiques prioritaires (évoquées ci-dessus ou autres le cas échéant), relevant de la compétence – exclusive ou partagée – de l'Etat, qui nécessitent et/ou nécessiteront, pour leur mise en œuvre, le déploiement d'opérations d'aménagement ?
- Quelles sont les éventuels besoins et difficultés en matière d'aménagement rencontrés au niveau local pour mettre en œuvre ces opérations ? Certaines typologies d'opérations rencontrent-elles des difficultés récurrentes ?

- Parmi ces typologies d'opérations, lesquelles présentent des enjeux « d'une importance telle »¹³⁰ qu'ils justifieraient un intérêt prioritaire - voire national – à agir pour l'Etat par le déploiement d'un appui opérationnel renforcé ?
- Selon vous, peut-on évaluer la capacité d'une collectivité territoriale à porter un projet d'aménagement et si oui, comment ?
- Quel regard portez-vous sur les différentes expériences passées et actuelles d'appui renforcé de l'Etat à la conduite d'opérations d'aménagement ?

Les outils et les moyens

- Les différents modes d'intervention ou d'accompagnement opérationnel (la "boîte à outils") de l'Etat sont-ils suffisants et bien connus et maîtrisés par les collectivités ?
- Quels sont les prérequis, les avantages et les limites des différents modes d'intervention de l'Etat ? Notamment, opération d'intérêt national (OIN), intervention hors OIN d'un EPA, concours des EPF à la préparation d'une opération d'aménagement portée par une collectivité ou l'Etat, participation à un PPA
- Comment est sollicitée, le cas échéant, l'intervention renforcée de l'Etat et qu'en est-il attendu ?
- Quels sont les principaux facteurs clés de réussite des opérations d'aménagement portées par les collectivités et de celles qui bénéficient d'un appui opérationnel renforcé de l'Etat ? Quels sont les risques ?
- Le déploiement de l'ingénierie opérationnelle de l'Etat procède-t-il de principes partagés de ciblage/priorisation et, si ce n'est pas le cas, devrait-il faire l'objet d'une « doctrine d'emploi » ?
- Le cas échéant, quelles seraient les évolutions souhaitables des interventions des EPA et EPFE et pour répondre à quels besoins ?

¹³⁰ Il est fait ici référence au L102-12 et suivant du code de l'urbanisme, qui précisent qu'une opération d'intérêt national peut être créée pour « *pour une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et l'engagement de l'Etat à y consacrer des moyens particuliers* »,

Annexe 4. Composition des conseils d'administration des 12 EPA situés dans l'hexagone

	Total des mem bres	Etat	Collectivités	Personnalités qualifiées	Autres
EPA France	28	14	14		
EPA Euratlantique	20	10	10		
EPA Euro méditerranée	20	9	9	1	1 (grand port maritime)
Grand Paris Aménagement	20	10	9	1	
EPA Saint Etienne	17	8	9		
EPA Nice Ecovallée	21	6	12	3	
EPA Alzette Belval	17	5	12		
EPA Marne	28	5	21	2	
EPA Saclay	20	3	10	4	3 (présidents d'établissements enseignement supérieur/recherche)

EPA Orly Rungis Seine Amont	28	8	20		
EPA Mantois Seine Aval	18	6	12		
EPA Sénart	21	5	13	1	2 (représentants des salariés)

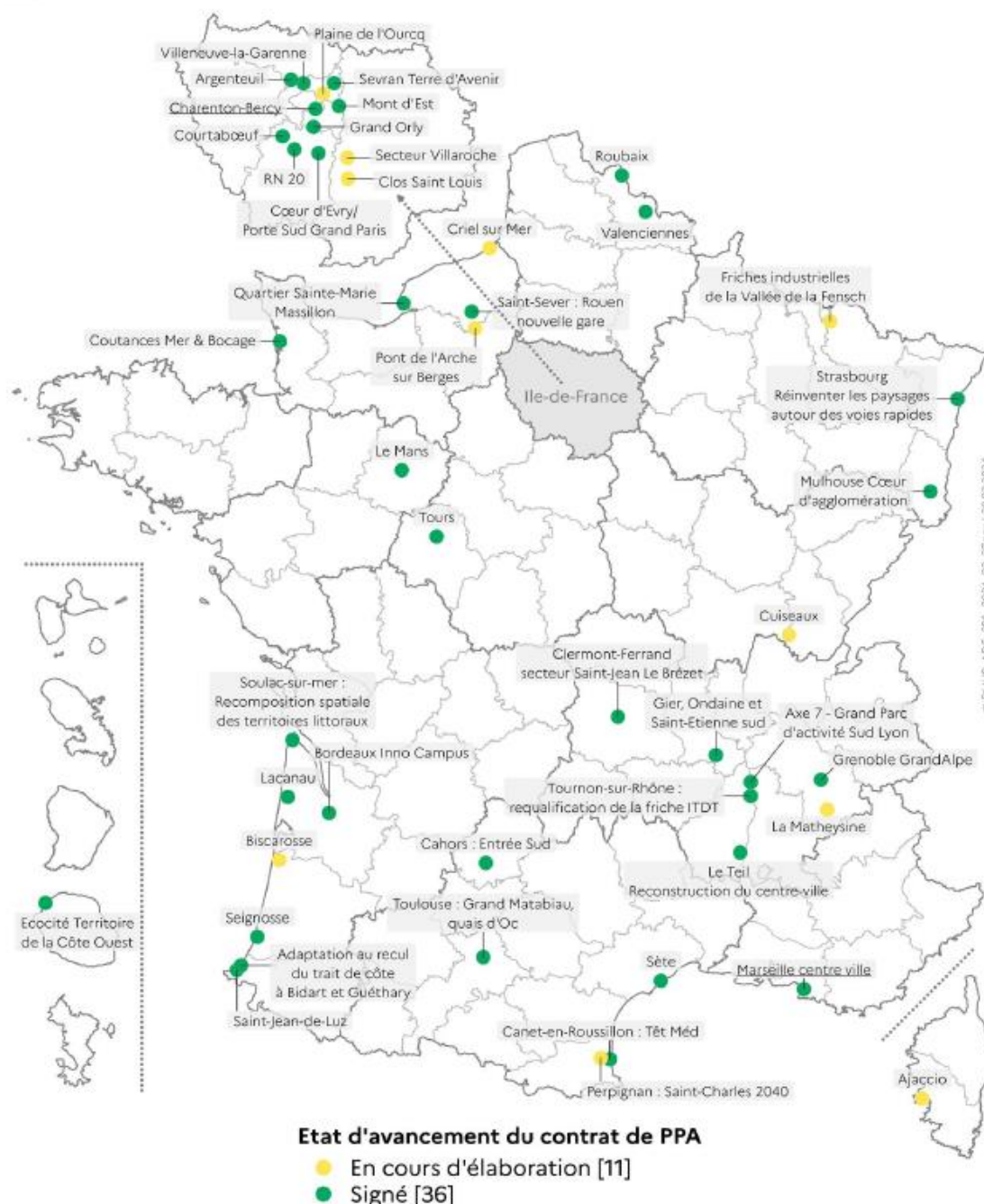
Composition des conseils d'administration des EPA situés dans l'hexagone

Annexe 5. Cartographies

Annexe 5.1. Contrats de PPA signés au 31 décembre 2023



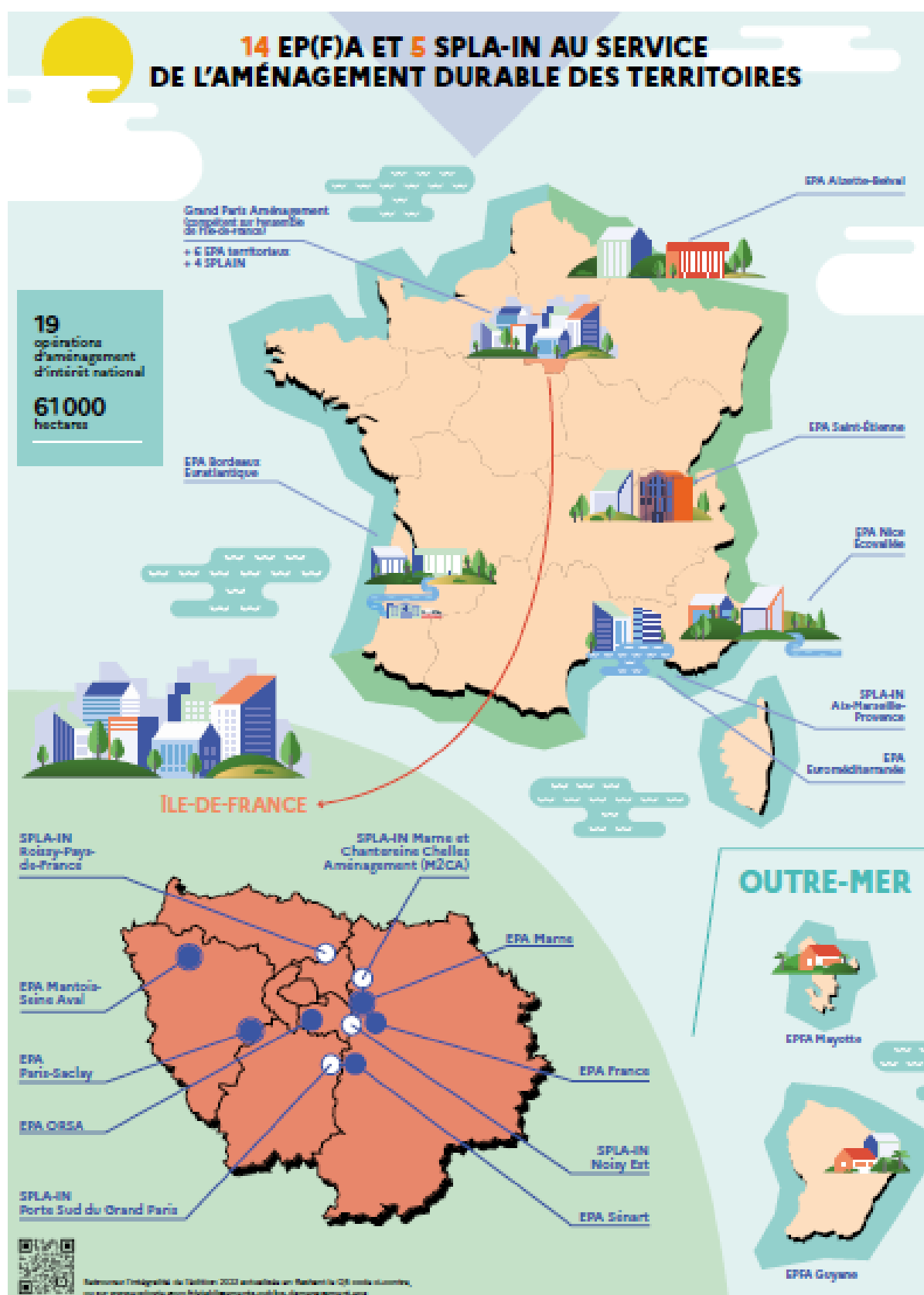
Contrats de Projets Partenariaux d'Aménagement situation au 31 décembre 2023



Les PPA dont les noms sont soulignés sont également des "Grandes Opérations d'Urbanismes"

Source : DGALN/DHUP/AD5
Cartographie : DGALN/ICAPP/NUM

Annexe 5.2. EPA et SPLA-IN



www.ecologie.gouv.fr/etablissements-publics-damenagement-epa

Annexe 6. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
EPA	Etablissement public d'aménagement
EP(F) A	Etablissement public foncier et d'aménagement
OIN	Opération d'intérêt national
EPFE	Etablissement public foncier de l'Etat
SPLA-IN	Société publique locale d'aménagement d'intérêt national
SPLA	Société publique locale d'aménagement
PPA	Projet partenarial d'aménagement
GOU	Grande opération d'urbanisme
PIG	Programme d'intérêt général
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement , développement durable et d'égalité des territoires
PLU	Plan local d'urbanisme
PLH	Programme local de l'habitat
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
CPER	Contrat de plan Etat/région
EPT	Etablissement public territorial

Acronyme	Signification
MGP	Métropole du grand Paris
SGP	Société des grands projets
GPA	Grand Paris Aménagement
GPM	Grand port maritime
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
Cigéo	Centre industriel de stockage géologique
ADP	Aéroports de Paris
ANRU	Agence nationale du renouvellement urbain
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
PUCA	Plan urbanisme, construction, aménagement
DB	Direction du budget
DHUP	Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages
DG Trésor	Direction générale du Trésor
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DDFiP	Direction départementale des finances publiques

Acronyme	Signification
ORCOD (IN)	Opération de requalification de copropriétés dégradées (d'intérêt national)
ADS	Application du droit des sols
EPFL	Etablissement public foncier local
SPL	Société publique locale
SEM (OP)	Société d'économie mixte (à opération unique)
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ADEME	Agence de la transition écologique
DUP	Déclaration d'utilité publique
PNRU	Programme national de renouvellement urbain
CIN	Contrat d'intérêt national
PIM	Projet d'intérêt majeur
ACV	Action cœur de ville
PVD	Petites villes de demain
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
GPV	Grand projet de ville
CDT	Contrat de développement territorial
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ETI	Entreprise de taille intermédiaire

Acronyme	Signification
PME	Petite et moyenne entreprise
SERM	Service express régional métropolitain
(N)PNRU	(Nouveau) programme national de renouvellement urbain
TEL	Territoires engagés pour le logement.
JOP de Paris	Jeux olympiques et paralympiques de Paris
EPR	Evolutionary power reactor (réacteur nucléaire à eau pressurisée)
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
SOLIDEO	Société de livraison des ouvrages olympiques
TSE	Taxe spéciale d'équipement
ORT	Opération de revitalisation de territoire

Annexe 7. Note de divergence.

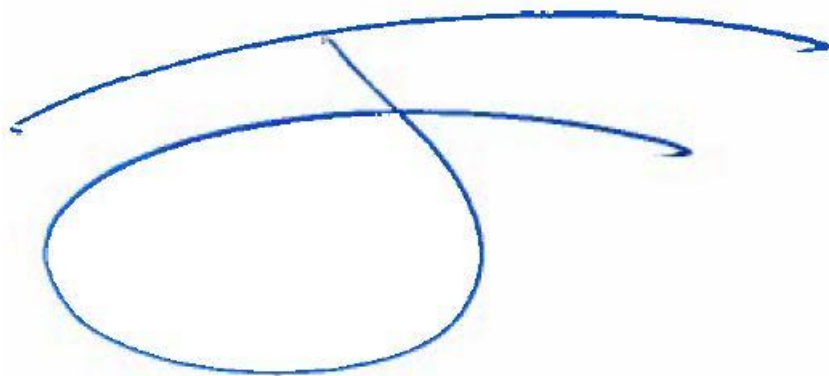
La carence d'opérateurs d'aménagement sur une partie du territoire national et la large couverture de ce dernier par les établissements publics fonciers (nationaux et locaux) ont conduit la mission à s'interroger sur l'opportunité de donner une compétence formelle d'aménagement aux EPF, associant les deux métiers au sein d'un même établissement. Cette structure existe déjà dans les contextes spécifiques de la Guyane et de Mayotte. Pour autant, dans le contexte hexagonal, une telle évolution, en dehors du cas très spécifique des ORCOD-IN, engendrerait des difficultés ou des risques de natures juridique (statut, concurrentiel ou non), comptable (distinction des activités financées par la TSE ou non), financière (nature et importance des risques pris en tant qu'aménageur), organisationnelle (taille critique pour se doter de savoir-faire spécifiques, au sein d'outils déjà en forte tension sur leurs compétences actuelles), etc.

Dans le cadre juridique en vigueur, certains EPF concourent d'ores et déjà aux dynamiques d'aménagement, en créant ses conditions au stade de la réflexion d'ensemble et de la mise à disposition de la « matière première ». Ils interviennent parfois à l'échelle d'ensembles urbains cohérents et peuvent se positionner pour créer des synergies opérationnelles avec les aménageurs, bailleurs et promoteurs. Ce rôle de coordination, encore limité, est légitimé par leur large présence géographique et leur statut non concurrentiel.

Cette piste de l'amélioration de la coordination des ingénieries, à coupler avec un élargissement des aires d'intervention et de la capacité technique des aménageurs existants (entreprises publiques locales notamment), apparaît donc beaucoup plus prometteuse, y compris parce que recueillant une large adhésion des EPF eux-mêmes, à l'inverse de la première, et donc beaucoup plus intéressante à creuser.

Je ne m'associe donc pas à la recommandation n°12 telle que formulée dans le rapport et je préconise d'étudier de préférence les conditions d'une généralisation de l'intervention des EPF dans les collectivités territoriales démunies, pour le portage et l'adaptation du foncier et de l'immobilier, mais aussi en conseil aux élus et coordination des différents opérateurs.

Bruno Depresle





Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »