

# LES OPÉRATEURS PUBLICS DANS LE MARCHÉ DE L'AMÉNAGEMENT FRANCILIEN



**OCTOBRE 2022**

24.20.05

ISBN 978 27371 2338 2



[institutparisregion.fr](http://institutparisregion.fr)

**L'INSTITUT  
PARIS  
REGION**

# LES OPÉRATEURS PUBLICS DANS LE MARCHÉ DE L'AMÉNAGEMENT FRANCILIEN

OCTOBRE / 2022

**L'INSTITUT PARIS REGION**

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15  
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 – Fax : + 33 (1) 77 49 76 02  
[www.institutparisregion.fr](http://www.institutparisregion.fr)

Directeur général : Nicolas Bauquet

Mission Gouvernance : Léo Fauconnet, directeur

Étude réalisée par Tanguy Le Goff

Avec la collaboration de Jean Benet, Alexandra Cocquière et Aliénor Heil-Selimanovski

Cartographie réalisée par Jean Benet, Sylvie Castano et Damien Decelle

Maquette réalisée par Tanguy Le Goff

N° d'ordonnancement : 24.20.05

*Crédit photo de couverture : Pierre-Yves Brunaud*

*En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Le Goff Tanguy / Les opérateurs publics dans le marché de l'aménagement francilien, L'Institut Paris Region, octobre 2022.*



# Sommaire

Introduction .....	5
<b>Partie 1 – Structuration du paysage francilien de l'aménagement.....</b>	<b>7</b>
<b>1 – La place centrale des opérateurs d'État .....</b>	<b>7</b>
1.1 Les EPA : de la génération des bâtisseurs à celle des couteaux suisses .....	7
<i>L'EPAD : pionnier des EPA.....</i>	<i>7</i>
<i>Des EPA pour les villes nouvelles .....</i>	<i>7</i>
<i>Des EPA pour le renouvellement urbain .....</i>	<i>10</i>
1.2 Des opérateurs qui pèsent sur la production immobilière francilienne.....	10
<i>La grande couronne : principal terrain d'intervention des EPA .....</i>	<i>11</i>
<i>Un accroissement des logements autorisés par les EPA.....</i>	<i>12</i>
1.3 Grand Paris Aménagement : un EPA pas comme les autres.....	14
<i>AFTRP/GPA : un opérateur polyvalent dès sa création .....</i>	<i>14</i>
<i>Une gouvernance remaniée.....</i>	<i>16</i>
<b>2 – Des collectivités territoriales en ordre dispersé .....</b>	<b>17</b>
2.1 Des opérateurs départementaux encore bien présents .....	17
<i>Une concentration des moyens .....</i>	<i>18</i>
<i>Une participation importante à la production de logements .....</i>	<i>18</i>
2.2 Le bloc communal morcelé .....	20
<i>La SEM : outil traditionnel des collectivités locales .....</i>	<i>20</i>
<i>Contrainte communautaire et invention de nouveaux outils pour porter les projets d'aménagement .....</i>	<i>21</i>
<i>Quand l'État et les communes ou leur groupement s'allient .....</i>	<i>22</i>
<i>Quel impact de la rationalisation de la carte intercommunale ? .....</i>	<i>23</i>
<i>À la recherche d'un acteur métropolitain .....</i>	<i>24</i>
Synthèse partie 1 .....	28
<b>Partie 2 – Grand Paris Sud.....</b>	<b>31</b>
<b>1 – Une intercommunalité récente .....</b>	<b>31</b>
1.1 Une intercommunalité partagée entre l'Essonne et la Seine-et-Marne .....	31
<i>Un territoire géographiquement divisé par les deux rives de la Seine .....</i>	<i>31</i>
<i>Une communauté d'agglomération issue d'une fusion de plusieurs intercommunalités .....</i>	<i>32</i>
<i>Des mutations urbaines liées aux phases d'expansion des deux villes nouvelles .....</i>	<i>35</i>
1.2 Une gouvernance de l'aménagement marquée par l'héritage des villes nouvelles.....	36
<i>Les EPA à la manœuvre .....</i>	<i>36</i>
<i>Des maires jamais totalement passifs.....</i>	<i>36</i>
<b>2 – Une gouvernance de l'aménagement sous influence d'État .....</b>	<b>40</b>
2.1 Des modèles économiques fondés sur un foncier peu cher .....	40
<i>Exploiter un foncier peu cher .....</i>	<i>40</i>
<i>Des promoteurs attirés par un solide marché .....</i>	<i>41</i>
2.2 Réhabilitation : un portage technique et financier de l'État.....	41
<i>L'ORCOD-IN : un outil indispensable .....</i>	<i>41</i>
<i>« Un besoin d'État » .....</i>	<i>42</i>

2.3 Une agglomération : deux grands opérateurs d'État .....	42
<i>S'émanciper de la tutelle de l'État.....</i>	42
<i>L'invention d'une nouvelle forme juridique : la SPLA-IN.....</i>	43
Synthèse partie 2.....	45
<b>Partie 3 – Roissy Pays de France.....</b>	<b>47</b>
<b>1 – L'aéroport : l'impact d'une infrastructure métropolitaine.....</b>	<b>47</b>
1.1 Une intercommunalité étroitement liée à son aéroport.....	47
<i>Un aéroport partagé entre trois départements.....</i>	47
<i>L'aéroport international maintenu à l'extérieur de la métropole du Grand Paris.....</i>	48
<i>Une intercommunalité construite contre la volonté de nombre de ses communes membres.....</i>	50
1.2 Des dynamiques d'aménagement conditionnées par les externalités de l'aéroport.....	51
<i>Un poids atypique des zones d'activités dans la consommation de l'espace.....</i>	51
<i>Un aménagement de surfaces d'activités où le privé est très présent.....</i>	54
<i>Le logement : un recours au public très variable selon les secteurs de l'intercommunalité.....</i>	56
<b>2 – Une gouvernance de l'aménagement où les forces sont partagées.....</b>	<b>58</b>
2.1 Aéroport de Paris : gestionnaire, propriétaire et aménageur.....	58
<i>Une enclave au sein du territoire.....</i>	58
<i>ADP : un établissement public semi-privatisé.....</i>	59
<i>Le modèle de l'Airport City.....</i>	59
2.2 De l'EPA Plaine de France à son intégration dans GPA.....	62
<i>Un EPA à faible légitimité.....</i>	62
<i>GPA : une forte capacité d'action autonome.....</i>	63
2.3 Concurrence et contraintes sur le foncier.....	64
<i>L'absence d'un opérateur intercommunal.....</i>	64
<i>Un territoire investi par les opérateurs privés.....</i>	65
<i>Composer avec la raréfaction du foncier et les contraintes réglementaires du plan d'exposition au bruit.....</i>	66
Synthèse partie 3.....	67
Conclusion.....	68
Annexe 1 – Bibliographie.....	70
Annexe 2 – Liste des personnes interviewées.....	71

# Introduction

Nombreux sont aujourd'hui les travaux de recherche qui soulignent la montée en puissance des acteurs privés : en premier lieu, des promoteurs immobiliers, des aménageurs, mais aussi des constructeurs, des opérateurs de services urbains, des compagnies d'assurance, des banques d'affaires et des plateformes numériques, dans la fabrique des villes.

Ils seraient devenus (ou redevenus) les acteurs centraux des transformations de la forme même des villes (Halpern, Pollard, 2013 ; Citron 2016), imposant, à travers différents mécanismes, « leur main discrète » sur celles-ci (Lorrain, 2011). « Redevenus », car on ne saurait oublier que, historiquement, les projets de transport avec l'aménagement de leurs espaces alentour (quartiers de gare, par exemple), comme nombre d'équipements publics ont, très largement en France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, été financés par des opérateurs privés aussi bien des promoteurs immobiliers, des groupes industriels que des groupes financiers.

## Les opérateurs publics dans le champ de l'aménagement

Il est indéniable que les acteurs relevant du secteur privé – notamment les grands opérateurs nationaux, voire internationaux – occupent aujourd'hui une place importante dans l'organisation de la production physique des villes. Ils participent à la transformation des espaces urbains ne se cantonnant plus à la seule échelle du bâtiment, en endossant le rôle de « grand ensemble » à l'échelle d'îlots, voire, parfois, de quartiers entiers.

Le poids de ces *city builders*<sup>1</sup> dans les grandes villes comme Londres, New York et Paris (Fainstein, 1994), marque-t-il la fin ou, tout au moins, le déclin de la capacité d'intervention des opérateurs publics de l'aménagement relevant de l'État et des collectivités locales ?

Cette question s'applique tout particulièrement à l'Île-de-France où l'État a, traditionnellement, joué un rôle déterminant dans son aménagement. Au cours des années 1960, il s'est traduit par la création d'un nouveau type de structures : les établissements publics d'aménagement (EPA), qui se sont développés sur le modèle de l'Établissement public de l'aménagement de La Défense (EPAD) créé en 1958 sur un périmètre pluricommunal. La première génération de ces établissements est lancée pour faciliter l'aménagement des villes nouvelles, aussi bien en Île-de-France que dans le reste du territoire national (Vadelorge, 2004). Une fois l'aménagement de la ville nouvelle juridiquement achevé, l'EPA « porteur » est appelé à disparaître. Sur les cinq établissements mis en place en Île-de-France de 1969 à 1973<sup>2</sup>, deux sont

toujours en activité : l'EPA de Sénart et l'EPAMARNE<sup>3</sup>. Ce dernier voit son prolongement dans la création de l'EPA-FRANCE en 1987 – fonctionnant avec les mêmes effectifs, mais doté d'un conseil d'administration distinct – dans un secteur détaché de l'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée, en vue de la réalisation du parc de loisirs Eurodisney. EPAMARNE-EPAFRANCE voit son périmètre étendu en 2016. D'autres EPA ont été créés par la suite ou ont évolué comme l'EPAD qui est aujourd'hui un établissement public local ou Grand Paris Aménagement qui succède à l'Agence foncière et technique de la région parisienne<sup>4</sup>. Parallèlement, les pouvoirs locaux (communes, intercommunalités, mais aussi départements) ont affirmé, avec les nouveaux moyens juridiques, techniques et financiers qui ont accompagné les différents actes de décentralisation, leur capacité à agir dans le domaine de l'aménagement. Ils se sont dotés de leurs propres outils d'intervention, dont les différentes formes juridiques sont désormais regroupées sous le vocable d'entreprises publiques locales (EPL).

Cette transformation du champ de l'aménagement, qui s'apparente en Île-de-France à une mosaïque, tant les structures publiques sont nombreuses et diverses, invite à ne pas conclure de manière trop hâtive que l'investissement de la ville par les acteurs privés et leur capacité à peser par leur activité de lobby sur les politiques urbaines (Pollard, 2018) relégueraient les opérateurs publics à un rôle de second rang dans l'aménagement urbain. C'est précisément l'objet de cette étude que de saisir la place des opérateurs publics dans le « marché » de l'aménagement.

Quelle est leur part dans la production de logements en Île-de-France ?

Participent-ils, encore aujourd'hui, à produire des effets spatiaux et urbains sur les villes, à les transformer ?

Comment travaillent-ils avec les acteurs politiques des différentes collectivités locales et des intercommunalités ?

Comment celles-ci orientent-elles, voire encadrent-elles leurs actions ?

Comment se positionnent les opérateurs publics dans ce marché de l'aménagement où ils sont en interaction – sur un mode coopératif, concurrentiel ou conflictuel – avec les acteurs privés, mais aussi entre opérateurs publics ?

Bref, dans ce paysage des acteurs de l'aménagement francilien<sup>5</sup>, souvent présenté comme fragmenté, morcelé, comment s'organisent des formes de coopération, des règles du jeu, des modes de gouvernance qui permettent

<sup>1</sup> Susan Fainstein, *The City Builders, Property, Politics and Planning in London and New York*, Oxford, Blackwell, 1994.

<sup>2</sup> Évry (12 avril 1969), Cergy-Pontoise (16 avril 1969), Saint-Quentin-en-Yvelines (21 octobre 1970), Marne-la-Vallée (17 août 1972) et Melun-Sénart (15 octobre 1973).

<sup>3</sup> Les territoires concernés n'ont plus le statut de villes nouvelles, depuis la suppression des syndicats d'agglomération nouvelle par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République en 2015, mais ils sont toujours, pour partie, en

opération d'intérêt national.

<sup>4</sup> GPA remplace, en 2015, l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) créée par le décret du 14 avril 1962. Ses missions restent sensiblement les mêmes.

<sup>5</sup> Le choix a été fait de ne pas traiter spécifiquement, dans cette étude, de l'établissement public foncier d'Île-de-France considérant que, s'il assure par ses missions un rôle d'aménageur, sa mission première est le portage du foncier.

d'organiser (ou pas) les projets et les intérêts des acteurs, publics et privés, de l'aménagement francilien ? Au lendemain de la crise sanitaire du Covid 19, qui a d'importants effets économiques sur le marché de l'aménagement, le rôle et la place de ces opérateurs publics de l'aménagement pourraient être eux aussi impactés.

### **Le choix d'une approche par les acteurs de marché**

Pour saisir les liens, les interactions, les échanges, les dynamiques concurrentielles entre ces différents types d'acteurs, il nous est apparu nécessaire de ne pas opter pour une approche qui opposerait artificiellement les acteurs publics aux acteurs privés, par une forme d'essentialisation de ces derniers. D'où le choix méthodologique d'étudier les « opérateurs publics de l'aménagement », en les inscrivant dans le champ des acteurs, non pas du marché, mais « de marché » de la ville. Dans un article programmatique sur la manière de penser le rôle des acteurs de marché dans la fabrique de la ville, Charlotte Halpern et Julie Pollard les définissent « *comme étant les individus et organisations qui interviennent dans la fabrique matérielle ou dans la gestion des villes et dont les modes d'action sont empruntés à la sphère marchande, par opposition aux sphères politiques et de la société civile* ». Il s'agit d'acteurs « en situation de marché » qui se caractérisent par « *deux types de relations sociales : l'échange et la concurrence [...]. Le glissement sémantique "d'acteurs du marché" à "acteurs de marché" renvoie ainsi au fait que des acteurs étudiés (entreprises, collectivités locales, professionnels) [...] ne sont pas a priori du marché* ». Cette définition des acteurs de marché permet, en n'assimilant pas les acteurs du marché avec les acteurs privés, d'y inclure les acteurs publics dont les répertoires d'action, les stratégies et les métiers tendent à se rapprocher, voire à se confondre avec ceux des opérateurs privés. On peut ranger sous cette notion aussi bien les promoteurs immobiliers, les entreprises du BTP comme celles du monde de la finance et du conseil, les collectivités locales et les opérateurs publics de l'aménagement. Ce sont ces derniers qui nous intéressent dans le cadre de cette étude. Précisons que nous considérons les opérateurs publics de l'aménagement comme des acteurs pouvant aménager des espaces privés ou publics, à différentes échelles – celle de l'îlot (plusieurs bâtiments), de macro-lots, voire de quartiers (ensemble d'îlots séparés par des voiries primaires) – et jouer le rôle de grands ensemble.

Cette étude comporte deux volets. Le premier consiste à décrire et à décrypter le paysage des acteurs franciliens du marché de l'aménagement, la part de production des opérations assurée par les acteurs publics (nombre de logements) et celle des acteurs privés. Dans cette mise à plat des principales forces en présence, une place particulière sera faite à GPA, notamment à l'histoire de cette structure pour mieux saisir son positionnement parmi les acteurs de marché de l'aménagement.

Une fois cet état des lieux posé, nous analyserons au plus près les mécanismes de coopération des acteurs publics en nous appuyant sur une étude de deux territoires

franciliens qui ont été choisis en raison de la diversité des acteurs qui y interviennent : le territoire de Roissy Pays de France et le territoire de Grand Paris Sud. Le travail d'enquête s'est appuyé sur une trentaine d'entretiens avec des responsables de service et des acteurs politiques de différentes communes ou structures intercommunales. Il s'est principalement attaché à comprendre comment se structurent les liens entre les opérateurs publics et les acteurs – aussi bien publics que privés – intervenant dans l'aménagement de ces territoires.

# Partie 1 – Structuration du paysage francilien de l'aménagement

## 1 – La place centrale des opérateurs d'État

### 1.1 Les EPA : de la génération des bâtisseurs à celle des couteaux suisses

Dès la fin des années 1950, dans une perspective de développement urbain (quartier de La Défense, villes nouvelles) et dans un contexte de besoins importants en logements et en surfaces d'activités, les premiers EPA – établissements publics à caractère industriel et commercial rattachés à l'État – sont créés. Les suivants, mis en place dans les années 1990 et 2000, répondront à des besoins plus divers<sup>6</sup>. À cette liste des opérateurs d'État en matière d'aménagement, il faut ajouter des établissements publics assurant des missions spécifiques, mais pouvant exercer les attributions d'un aménageur relevant du régime des EPA, ponctuellement et dans certaines conditions – c'est le cas de la Société du Grand Paris et de la Solideo chargée de la livraison des ouvrages olympiques pour les Jeux de 2024.



Tour de La Défense, Courbevoie, zone nouvelle urbanisée  
© Jean Bruchet

#### L'EPAD : pionnier des EPA

Premier de la lignée des EPA, l'établissement public de La Défense (EPAD) est institué par un décret du 9 septembre 1958. Après la Seconde Guerre mondiale, le service d'aménagement de la région parisienne (SARP) du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme mène des études sur l'ensemble de la région parisienne, afin de déterminer des secteurs d'habitation et des pôles d'activités visant à répondre aux besoins pressants en matière de logements tout en contenant l'extension de la capitale. Il entend notamment créer, dans le prolongement de l'axe des Champs-Élysées, un quartier d'affaires dont il souhaite en confier la réalisation à un organisme créé *ad hoc*<sup>7</sup>. Mais quelle forme juridique adopter pour porter un projet urbain d'une telle envergure : une société d'économie mixte ou un établissement public ?

Enfin, c'est la formule de l'établissement public qui est retenue. Elle permet, en effet, à la fois de réunir les différents intéressés – c'est-à-dire l'État, le département des Hauts-de-Seine et les communes de Puteaux, Nanterre et Courbevoie – et à l'État de garder la maîtrise de l'opération tout en assurant la pérennité de l'outil. L'EPAD a eu pour mission d'aménager le site de La Défense pour le compte de l'État et des collectivités locales concernées.

Il était chargé des études préliminaires d'urbanisme et des études de faisabilité technique des différentes opérations. Il réalisait également, au fur et à mesure de l'évolution du site, les travaux d'infrastructure indispensables au développement du quartier d'affaires.

Entité autonome, son équilibre financier reposait sur les revenus de la vente des droits à construire qui lui permettait d'investir dans les infrastructures du quartier, comme les accès routiers (requalification du boulevard circulaire de La Défense), les transports ou l'aménagement des espaces publics, notamment dans le cadre des nouvelles opérations immobilières. Et surtout, il disposait de prérogatives de puissance publique pour mener sa mission d'intérêt général, dont la possibilité de prendre l'initiative de la création de zones d'aménagement concerté (ZAC) ou celle d'exproprier.

Par ailleurs, le quartier de La Défense fait l'objet d'un statut juridique particulier. Constituant un périmètre d'opération d'intérêt national (OIN), la délivrance des permis de construire relève de la compétence de l'État. En outre, en l'absence de PLU approuvé, des dérogations à certaines dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU) sont prévues<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> L'établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA – créé en 1996), EPA Marne, EPA France, Grand Paris Aménagement, l'EPA Plaine de France (2002), l'EPA Orly Rungis Seine Amont (EPORSA – 2007), et l'EPA Paris-Saclay (EPAPS – 2010), EPA Sénart.

<sup>7</sup> On prévoit alors d'y implanter la Maison de la radio, le CNIT et une exposition universelle.

<sup>8</sup> Le quartier de La Défense est l'une des rares exceptions où le seul RNU — avec des dispositions limitant le développement urbain en l'absence de PLU — a trouvé à s'appliquer. Courbevoie

### L'EPAD : aujourd'hui un opérateur local pour le quartier d'affaires

Après des évolutions de périmètres, scissions et fusions<sup>9</sup>, l'aménageur s'est transformé en un établissement public local, à la fois aménageur et gestionnaire. L'établissement public Paris La Défense a été mis en place par une ordonnance du 3 mai 2017. Son périmètre couvre aujourd'hui une partie des communes de Courbevoie, La Garenne-Colombes, Nanterre et Puteaux.

Le principal actionnaire est le département des Hauts-de-Seine bien qu'il n'ait, comme les autres départements, normalement plus de compétence en matière d'aménagement. Les communes précitées, Paris et la métropole du Grand Paris, sont également représentées au conseil d'administration. Le secteur de La Défense demeure, en revanche, une opération d'intérêt national.

### Des EPA pour les villes nouvelles

Surtout, le développement des EPA en Île-de-France est lié, et reste associé dans la mémoire des urbanistes, au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAURP) de 1965. Il prévoit la création de plusieurs pôles urbains en périphérie de la capitale, afin de canaliser la croissance de cette dernière. Cinq agglomérations nouvelles autour de Paris sont projetées : Saint-Quentin-en-Yvelines, Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart et Évry. Pour mettre en œuvre ce projet, l'équipe du délégué général du district de la région parisienne, Paul Delouvrier, s'appuie dans un premier temps sur l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) créée le 14 avril 1962, dont la mission principale est de constituer des réserves foncières en vue de réaliser des zones à urbaniser en priorité (ZUP) et les futures villes nouvelles. Parallèlement, le district lance des missions d'études et d'aménagement de la ville nouvelle (MEAVN), chargées de poursuivre les études, de coordonner les opérations foncières et les premiers travaux de ces villes nouvelles<sup>10</sup>. Il est entendu que ce ne sont que des structures transitoires avant la création d'un organisme aménageur approprié. Mais lequel choisir ?

L'État engage une réflexion pour déterminer l'outil idoine d'aménagement pour ces cinq villes nouvelles. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP) fait ainsi le bilan des opérations d'aménagement conduites par les communes avec la participation de l'État dans le cadre de sociétés d'économie mixte (SEM).

et Puteaux ayant approuvé tardivement leur PLU respectif, les règles spécifiques évoquées sont devenues sans objet avec l'entrée en vigueur de ces derniers.

<sup>9</sup> Un établissement public d'aménagement est créé à Nanterre en 2000 ; cette partie du territoire est alors retranchée du périmètre de l'EPAD. Puis, afin de clarifier les missions de l'opérateur, l'EPAD fait l'objet d'une scission en 2007. L'EPAD demeure l'aménageur étatique du quartier d'affaires, tandis que Defacto — établissement public local — en assume la gestion. En 2010, l'EPA Seine-Arche à Nanterre et l'EPAD fusionnent, pour devenir l'EPADESA. Pour finir, l'EPADESA et Defacto fusionnent en 2017, pour former un seul établissement aménageur et

Le résultat n'est pas totalement convaincant ; ces opérations sont perçues comme un succès mitigé, tout particulièrement les grosses opérations, de dimension intercommunale, rendues plus difficiles à gouverner du fait du nombre de maires impliqués. Au-delà de la question du nombre de communes, c'est celle du nombre d'acteurs et de leurs capacités financières limitées qui est critiquée. L'exemple de ce qui s'est passé à l'époque avec la SEM de Massy-Antony<sup>11</sup> en est un bon révélateur. Les départements ont participé au capital de la SEM, mais avec des moyens financiers limités, et étaient peu enclins à participer financièrement à des opérations. De même, les communes parties prenantes à la SEM ne disposaient que de moyens financiers limités au regard de l'ampleur des projets à conduire... tout en souhaitant être associées. Quant à l'État, s'il n'était pas partie prenante de la SEM, il contribuait de fait largement, via les terrains qu'il détenait et par le biais de prêts et de fonds de concours, à la réalisation de ces projets. L'insuffisance des moyens financiers des collectivités locales au regard de l'ampleur des projets, couplée à un État qui entend garder la main sur l'opération, explique l'ingouvernabilité du projet et la critique de la SEM.



Maquette du centre-ville de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, 1971

© Jean Bruchet – Fonds Institut Paris Region

Associée à une perception en demi-teinte de la politique des grands ensembles conduite par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)<sup>12</sup>, la structure administrative des sociétés d'économie mixte (SEM) va, de ce fait, se voir

gestionnaire, administré, cette fois, par les seules collectivités territoriales.

<sup>10</sup> Elles sont lancées à Cergy-Pontoise (juillet 1966), Évry (septembre 1966) et Trappes (janvier 1968) en s'appuyant sur les ressources humaines de l'IAURP et de l'AFTRP.

<sup>11</sup> Les critiques portées aux ZUP et aux grands ensembles conduisent à la substitution du dispositif juridique des ZAC à celui des ZUP.

<sup>12</sup> La société immobilière (SCIC) est fondée par la Caisse des dépôts et consignations en 1954 pour accroître les capitaux nécessaires à la construction des grands ensembles.

démonétisée. Finalement, la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme opte pour la formule de l'établissement public d'aménagement. Elle présente l'avantage de contourner les dispositifs de droit commun en matière d'aménagement, de s'appuyer sur un système de gouvernement qui, tout en affirmant la place centrale de la technocratie d'État, associe, dans le cadre du conseil d'administration, les maires des villes concernées. Ils n'ont toutefois pas la possibilité, contrairement à ce qui peut se jouer lorsqu'un élu est à la tête d'une société d'économie mixte, d'avoir la maîtrise de la distribution du foncier. Paul Delouvrier défendait ce choix d'une « association » des élus locaux au regard de la façon de faire, précédemment adoptée par la CDC dans la construction des grands ensembles, qu'il jugeait trop centralisée : « Comment les communes qui s'agrandissaient assez rapidement avaient procédé jusque-là ?

*Elles avaient opéré en ayant recours à la Caisse des dépôts et consignations qui avait créé une société d'économie mixte. La commune se déchargeait pratiquement de l'acte de construire [...] et c'est la Caisse des dépôts et consignations qui faisait tout avec un système très centralisé. Nous avons pensé qu'en région parisienne, il n'était pas bon d'employer ce système et qu'il fallait un établissement public aménageur dont le conseil d'administration serait composé par moitié d'élus locaux et de représentants des ministères intéressés<sup>13</sup>. »*



Sarcelles – 95 – Construction des grands ensembles de la SCIC, Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts – Architectes MM Boileau et Labourdette  
© Jean Bruchet – Fonds Institut Paris Region

Les EPA des villes nouvelles sont officiellement créés par une directive du Premier ministre, le 24 octobre 1968. La forme juridique retenue – celle d'un EPIC dirigé par un agent de l'État (administrateur, ingénieur des ponts et chaussées comme Bernard Hirsch, directeur de l'EPA de

Cergy ou Serge Goldberg à Saint-Quentin-en-Yvelines) – limite le pouvoir des élus locaux, mais ne les écarte pas totalement, puisqu'ils sont bien présents au conseil d'administration sans avoir réellement de capacité à faire valoir leurs intérêts dans ces instances.

C'est donc plus par leur poids politique et leur implication, à l'instar de Michel Boscher à Évry, ou à leur capacité de blocage en tant que propriétaire de terrains conduisant à une réduction du périmètre de la ville nouvelle que les maires pèseront sur la fabrique des villes nouvelles à laquelle ils sont, au départ tout au moins, majoritairement opposés, qu'ils soient gaullistes, socialistes ou communistes. Serge Goldberg, directeur de la mission d'Aménagement de la ville nouvelle de Trappes (qui deviendra Saint-Quentin-en-Yvelines en 1971) évoque ainsi une séance « épique » de négociation avec le maire et plusieurs de ses adjoints à la mairie de Magny-les-Hameaux.

*« Le Baron de Hübsch était encore maire. Le parti pris que j'avais adopté était que l'on protège la Mérantaise et le plateau au-delà vers le sud. Pas question de les laisser urbaniser. En plus, le petit village de Magny est très joli, avec un passé très lié à Port-Royal. Le cimetière de Port-Royal a été saccagé, mais il reste quelques pierres tombales des Arnaud dans l'église de Magny-les-Hameaux. Donc, il y a eu plusieurs séances de travail à la mairie. C'était inouï, car chacun des membres du conseil municipal voulait un petit bout d'urbanisation pour se faire un peu d'argent sur ses terrains. Alors, à un moment, on en vient à discuter des terrains du maire qui voulait aussi urbaniser ses deux hectares. Je lui lâche quelque chose, mais en contrepartie, je demande que soit abandonnée toute velléité de construire sur des terrains proches de la Mérantaise. Il me donne son accord. Quelqu'un dans l'assemblée lui dit alors : "Mais, c'est des terrains de M. Gageais." M. Gageais n'était pas là. Le maire impatient répondit : "On ne s'occupe que des présents." J'aurais voulu pouvoir enregistrer comment un maire d'une commune de banlieue parisienne conçoit l'urbanisme<sup>14</sup> ! » (Serge Goldberg, directeur de la mission d'Aménagement de la ville nouvelle de Trappes)*



Immeuble collectif, 1972, Saint-Quentin-en-Yvelines  
© Jean Bruchet – Fonds Institut Paris Region

<sup>13</sup> L'aménagement de la région parisienne (1961-1969). Le témoignage de Paul Delouvrier, Presses de l'ENPAC, 2003, p. 158 cité par Alexandra Cocquière, Les établissements publics d'aménagement, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 49.

<sup>14</sup> Serge Goldberg, entretien réalisé par Sabine Effosse, juin/septembre 2002, n° 1, *Première campagne d'archives orales*

« Acteurs et mémoires de villes nouvelles » réalisée pour le compte du programme interministériel Histoire et Évaluation des villes nouvelles, p. 33.

Les élus locaux influenceront aussi, plus en aval, les projets à travers leur présence dans des SEM. En effet, comme le souligne Loïc Vadelorge, à « *la différence des Development corporations britanniques, qui ont réalisé les New towns (en Angleterre), les EPA des villes nouvelles sous-traiteront un grand nombre de réalisations de quartiers à des équipes d'architectes, d'urbanistes, mais aussi à des SEM<sup>15</sup>* » ; des SEM où le pouvoir d'influence des élus locaux était plus direct pour pouvoir choisir le promoteur.

Une lecture donnant à voir un État, via la figure du directeur de l'EPA/ingénieur des ponts, aménageant sans lien, sans accord avec les élus locaux, serait donc trop hâtive. La période pré-décentralisatrice était déjà marquée par des relations d'échange et de négociation entre les maires et les membres des équipes des EPA, très variables, il est vrai, selon le poids politique des élus locaux, leur multipositionnement ou non à l'échelle locale et nationale. Une chose est sûre, les EPA « *sont loin d'être acceptés dans le paysage administratif et politique local du début des années 1970<sup>16</sup>*. » Ils ne fonctionnent que parce que les acteurs parviennent à construire un compromis local.

### Des EPA pour le renouvellement urbain

La formule des EPA ne se limite pas à la séquence – 1965-1975 – de mise en place des villes nouvelles. Dans les années quatre-vingt-dix apparaissent de nouveaux besoins en matière de politique urbaine.

Il ne s'agit plus seulement de faire du développement urbain, mais du renouvellement urbain – notion qui s'inscrit un peu plus tard dans les lois et les textes réglementaires. Malgré des tentatives de diversification, les EPA de villes nouvelles, pour la plupart, continuent sur directives de l'État de se consacrer à leur mission première.

Seuls les EPA dont la mission a été prolongée pour différents motifs vont investir le champ du renouvellement urbain devenu, comme pour beaucoup d'autres aménageurs, incontournable. C'est le cas de l'EPA de Sénart, dont le démarrage a été plus tardif que les autres EPA des villes nouvelles franciliennes.

À la même époque sont créés de nouveaux EPA. Le premier EPA dédié au renouvellement urbain est mis en place en 1991 à Roubaix-Tourcoing, sur une demande des collectivités territoriales.

Les EPA créés par la suite ont pour point commun d'intervenir sur du tissu urbain existant, mais avec des objectifs divers : redynamiser un territoire (ex. : Mantois Seine Aval, Orly-Rungis-Seine Amont en Île-de-France) ou créer un nouveau pôle d'activités (voir hors Île-de-France : Euro méditerranée, Bordeaux-Euratlantique, l'« éco-vallée » de la plaine du Var). Les deux logiques peuvent se superposer, puisque l'action des EPA tend toujours à améliorer l'attractivité d'un territoire. Si les besoins importants en matière de « réutilisation » du tissu urbain – afin de contenir la croissance urbaine – justifient la création de ces EPA, ils ne limitent pas leur action d'aménageur.

<sup>15</sup> Loïc Vadelorge, « Les villes nouvelles contre la CDC », *Histoire urbaine*, vol. 23, no. 3, 2008, p. 129-144.

<sup>16</sup> Loïc Vadelorge « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », *Espaces et sociétés*, vol. n° 119, no. 4, 2004, p. 52.

En conséquence, et particulièrement depuis quelques années, ces établissements, outre des opérations ou actions de restructuration urbaine, réalisent des opérations d'aménagement plus classiques à des fins de création de ZAC de logements et de ZAC d'activités.

C'est le cas, notamment, de l'EPA Mantes-Seine Aval (EPAMSA) depuis que l'extension de son périmètre d'intervention lui a donné les opportunités foncières lui permettant d'intervenir en ce sens.



PRU du Mantois, rénovation des espaces publics à Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville par l'EPAMSA

© EPAMSA

Au final, les EPA qui ont succédé à ceux de villes nouvelles constituent une catégorie beaucoup moins homogène que ces derniers. Ils sont devenus de véritables ensembliers et généralistes de l'aménagement capables de s'adapter aux besoins divers exprimés dans le cadre des politiques urbaines, et notamment aux objectifs de développement durable, aussi flous soient-ils.

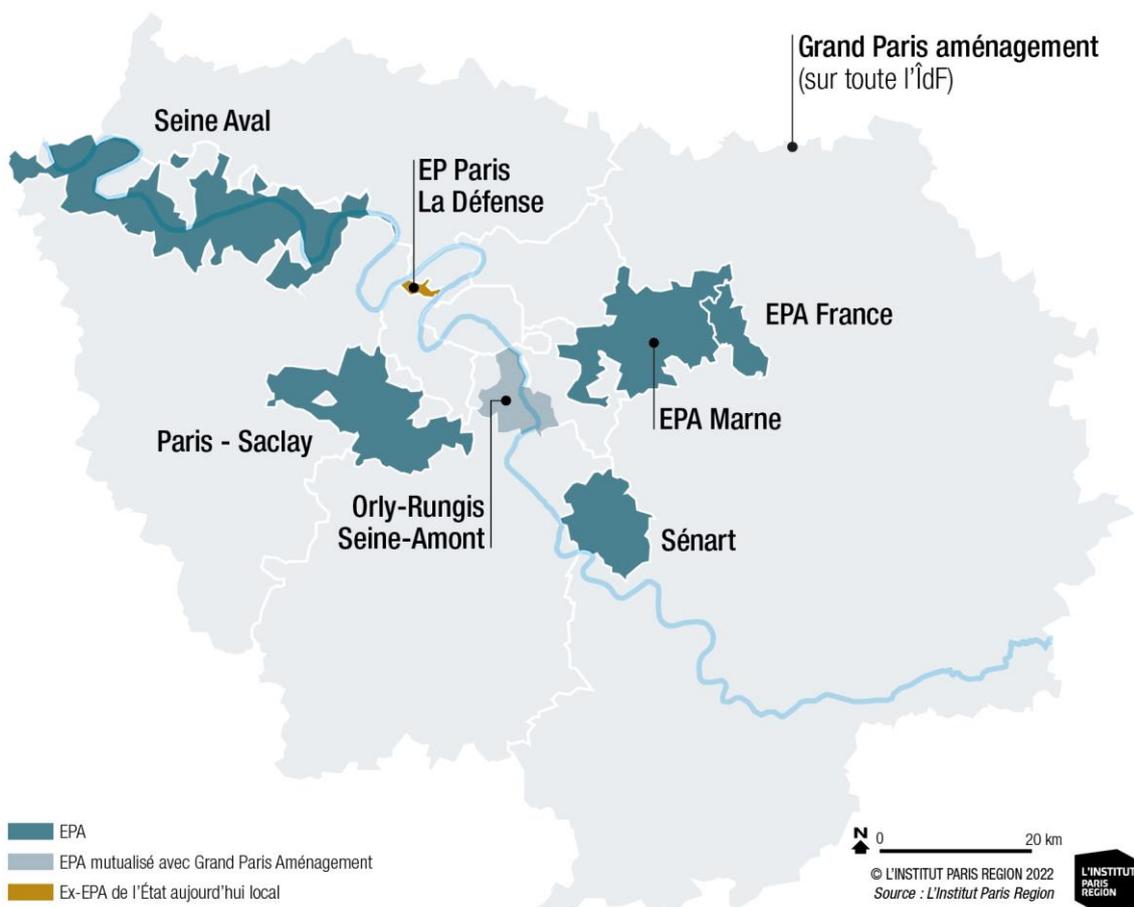
## 1.2 Des opérateurs qui pèsent sur la production immobilière francilienne

Encore aujourd'hui, on compte sept EPA en Île-de-France sur les douze existants en France : EPAMSA, EPA ORSA, EPA Paris-Saclay, Grand Paris Aménagement<sup>17</sup> et trois autres qui sont un héritage de la construction des villes nouvelles – EPA Sénart, EPA France et EPA Marne. Disposant d'une réglementation dérogatoire à l'urbanisme dans les secteurs en OIN et de la souplesse d'action de sociétés privées, ces opérateurs produisent une part importante des nouveaux logements autorisés chaque année par la vente de leurs « droits à construire » à des promoteurs, bailleurs sociaux ou collectivités locales/État, ou en développant, eux-mêmes, des opérations de copromotion sur des terrains qu'ils ont aménagés.

<sup>17</sup> Soit deux de moins depuis l'absorption de l'EPA Plaine de France dans Grand Paris Aménagement au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et la transformation de l'EPADESA et de Defacto en établissement public piloté par les collectivités locales au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

## Territoires d'intervention des sept EPA d'Île-de-France

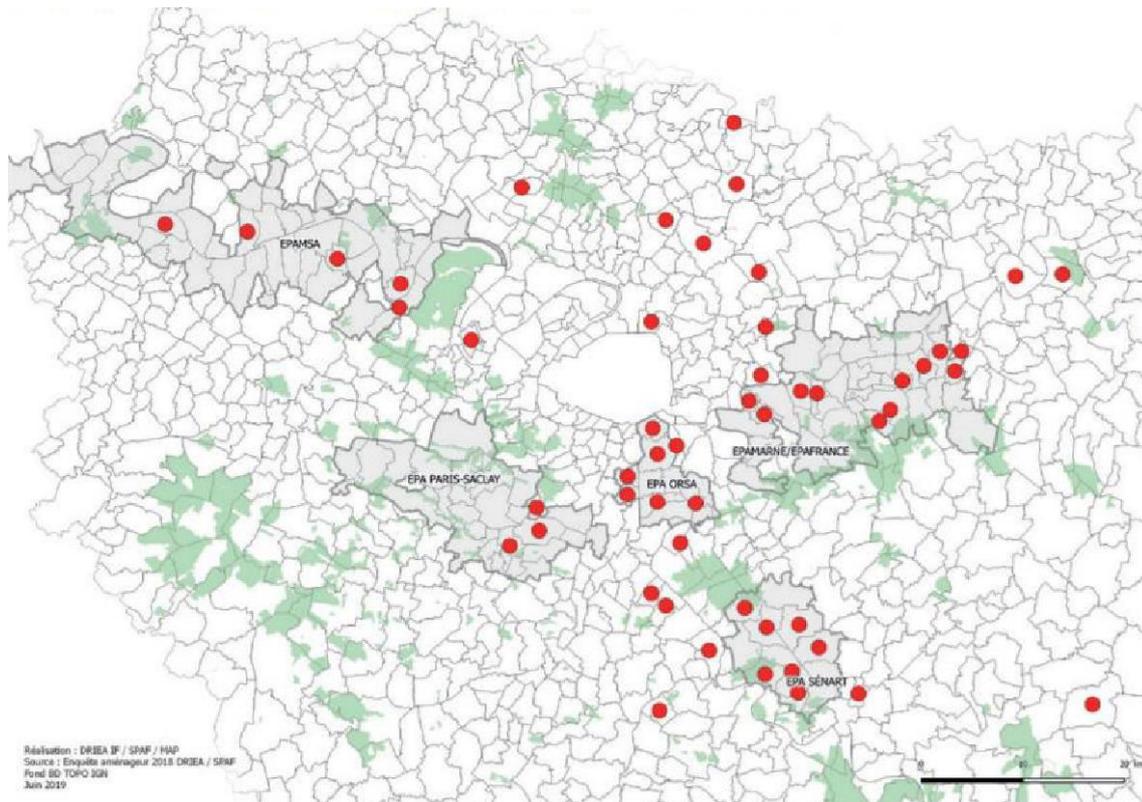
En 2018, ces EPA en ont produit un peu plus de 7 000<sup>18</sup>. Il est à noter qu'à l'exception de l'EPA Marne, dont quelques communes de son périmètre appartiennent à la petite couronne et GPA, dont le champ d'intervention est l'Île-de-France, ces EPA se trouvent très majoritairement en grande couronne dans des espaces où, historiquement, il restait du foncier disponible – sur des plateaux ou des interfluves, dans des espaces de plein champ parsemés de quelques bourgades – avec moins de contraintes pour l'aménager. C'est moins le cas aujourd'hui au regard des contraintes qui pèsent sur le foncier non bâti, notamment celles imposées par le « zéro artificialisation nette » (ZAN) qui impliquent une mobilisation plus sobre de ces réserves foncières.



<sup>18</sup> Les « logements autorisés » par les EPA font référence, ici, aux réalisations et aux prévisions en nombre de logements autorisés pour chacune de leurs opérations d'aménagement en portefeuille indiqués par les EPA. Données recueillies dans le cadre de

l'enquête réalisée par la DRIEAT visant à établir le bilan de l'action des aménageurs publics dans la production de logements en Île-de-France.

## La localisation des opérations des EPA qui contribuent à la production de logements en Île-de-France fin 2018



Source – DRIEA – Juin 2019

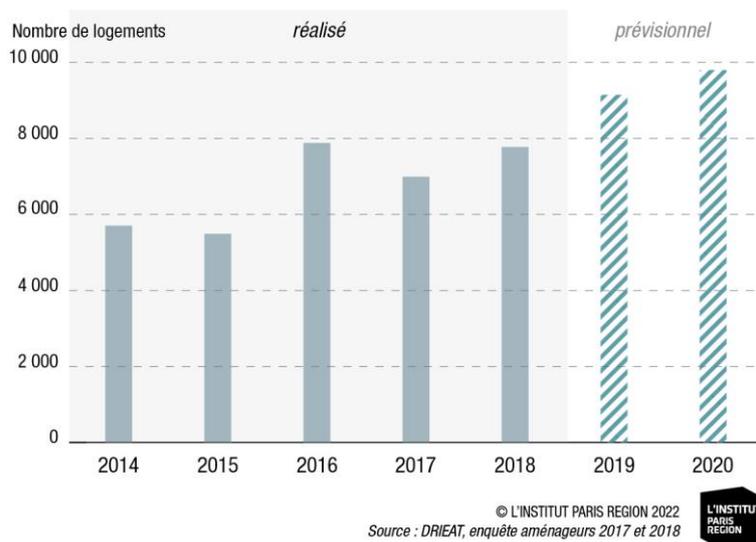
La majorité des projets portés par les EPA en Île-de-France sont situés en grande couronne et, plus précisément, à l'est et au sud-est du territoire francilien.

### Un accroissement des logements autorisés par les EPA

De 2010 à 2013, en moyenne en Île-de-France, le nombre de logements par an autorisés par les opérateurs d'aménagement d'État était de l'ordre de 4 300. Sur la période suivante (2014-2018), la production est en forte hausse. Chaque année, le nombre de logements autorisés est supérieur à 5 000. Il est en moyenne de 6 667 logements avec un pic de production, en 2016, de 7 880 logements par an autorisés. La production se maintient en 2017 et 2018 autour de 7 000 logements, la diminution n'étant due qu'à la disparition dans le comptage de l'EPA Paris La Défense devenu une entreprise publique locale. Pour les

années suivantes – 2019, 2020 et 2021 – les prévisions sont à la hausse, puisque les principaux opérateurs d'aménagement relevant de l'État prévoient une production de logements autorisés de 9 000 logements par an. Elle s'explique notamment par le développement des zones d'aménagement dans les quartiers de gare des nouvelles lignes de métro (15, 16 et 17) du Grand Paris Express.

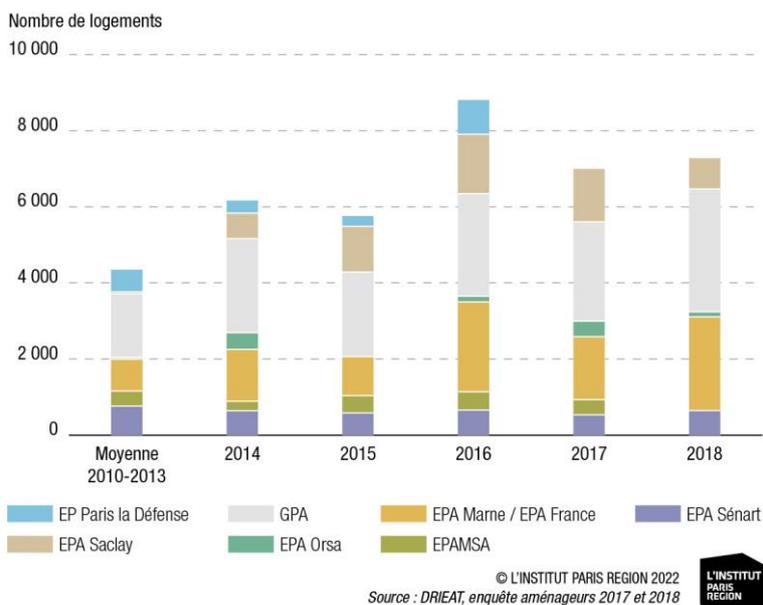
### Nombre annuel de logements réalisés par l'ensemble des opérateurs étatiques de l'aménagement de 2014 à 2020



Parmi les opérateurs étatiques, logiquement, au regard de la politique de fusion dont il a bénéficié et du foncier dont il dispose, GPA s'impose, et de loin, comme le principal contributeur à la production de logements autorisés. Pour la seule année 2018, il a en produit 3 231, contre 1 684 sur la période 2010-2013. Les EPA Marne et EPA France suivent, avec une production oscillant de 1 025 à

2 464 logements entre 2015 et 2018. C'est bien la production de ces trois EPA qui explique l'accroissement, ces dernières années, des logements autorisés par les opérateurs d'État.

### Nombre annuel de logements pour chaque opérateur étatique de l'aménagement de 2010 à 2018



### 1.3 Grand Paris Aménagement : un EPA pas comme les autres

Pour renforcer la place de ces opérateurs publics dans le champ concurrentiel de l'aménagement en Île-de-France, l'un de ses acteurs historiques fait peau neuve. À la suite d'un rapport de son directeur général de l'époque, et s'inscrivant dans une feuille de route gouvernementale visant à créer un nouveau Grand Paris du logement et de l'aménagement, l'AFTRP devient, en 2015, « Grand Paris Aménagement ». À cette occasion, ses statuts sont actualisés pour intégrer les dernières évolutions législatives impactant les EPA ou encore la propriété publique, mais aussi pour faire évoluer son mode de gouvernance. Sa nouvelle appellation fait référence à un vaste projet d'aménagement qui ne coïncide pas avec le périmètre institutionnel de la future métropole du Grand Paris. Il ne correspond pas non plus à celui du futur Grand Paris Express, même si les complémentarités existent entre ces différents projets et échelles<sup>19</sup>. Son « terrain de jeu » s'étend jusqu'aux frontières de la région francilienne.

#### AFTRP/GPA : un opérateur polyvalent dès sa création

L'AFTRP est créée par le décret du 14 avril 1962 « à la demande de Paul Delouvrier, pour acquérir des terrains sensibles, en vue de créer des zones à urbaniser en priorité, puis des villes nouvelles<sup>20</sup>. »

Cette agence foncière est pensée comme un outil d'appui important au projet des villes nouvelles, chargée d'acheter et de porter des terrains pour le compte des aménageurs. Après quelques actions foncières dans le cadre de la réalisation des grands ensembles, l'AFTRP devient bien le bras foncier de l'administration du district de la région parisienne en vue de réaliser les villes nouvelles.

Elle achète très rapidement, dès la présentation du schéma directeur au conseil d'administration du district, le 22 juin 1965, des terrains en s'appuyant sur une procédure tout juste créée par une loi – celle des ZAD (zones d'aménagement différé) qui est applicable sans l'avis des collectivités locales concernées. « À la fin de 1969, l'AFTRP, estime Franck Scherrer, opérateur foncier en ZAD et en villes nouvelles, a déjà acquis 2 844 ha, soit 16 % de la superficie des cinq villes nouvelles. Elle bénéficie de l'aide permanente de Paul Delouvrier pour les transactions et les financements ; il offre notamment la garantie du district pour les emprunts contractés<sup>21</sup>. »

Ainsi, l'AFTRP va acheter de nombreux terrains, constituer de vastes réserves foncières, dont une partie a été rétrocédée aux EPA concernés en fonction de leurs

besoins et une autre qui est toujours dans les réserves dont dispose GPA.

Son principal rôle est donc de produire en aménageant du terrain à bâtir, mais il ne s'arrête pas là. L'AFTRP est encore présente lorsque les EPA de villes nouvelles, ayant accompli leur mission, sont dissous. À la demande de l'État, elle propose son appui aux collectivités locales concernées pour faciliter l'achèvement des villes nouvelles et leur retour, sur le plan institutionnel, dans le droit commun.

Ce travail d'accompagnement des acteurs locaux pour qu'ils prennent en main le fonctionnement de la ville nouvelle lorsqu'elle est terminée conduit même l'AFTRP, en 2000, à absorber l'EPA d'Évry qui était confronté à de lourdes difficultés financières.

La spécificité de l'AFTRP est de disposer à la fois des attributs et des fonctions d'un EPA et de ceux d'un établissement public foncier (EPF). Comme les autres EPA, l'AFTRP peut recevoir des dotations et des subventions, notamment de l'État. Elle n'en a que très peu bénéficié, au point d'ailleurs de connaître des difficultés financières dans ses premières années d'activité. Très vite, l'AFTRP a dû développer ses propres ressources et générer des recettes commerciales en se plaçant sur le marché de l'aménagement. Elle a, pour ce faire, privilégié son activité d'aménageur plus rémunératrice que le simple portage du foncier.

En revanche, à la différence des autres EPA, l'AFTRP n'est pas dédiée à la conduite d'une opération d'aménagement spécifique, son périmètre d'intervention est bien plus large, c'est celui de l'Île-de-France. Elle se différencie aussi des autres EPF par le fait qu'elle ne bénéficie pas de la taxe spéciale d'équipement (TSE)<sup>22</sup>.

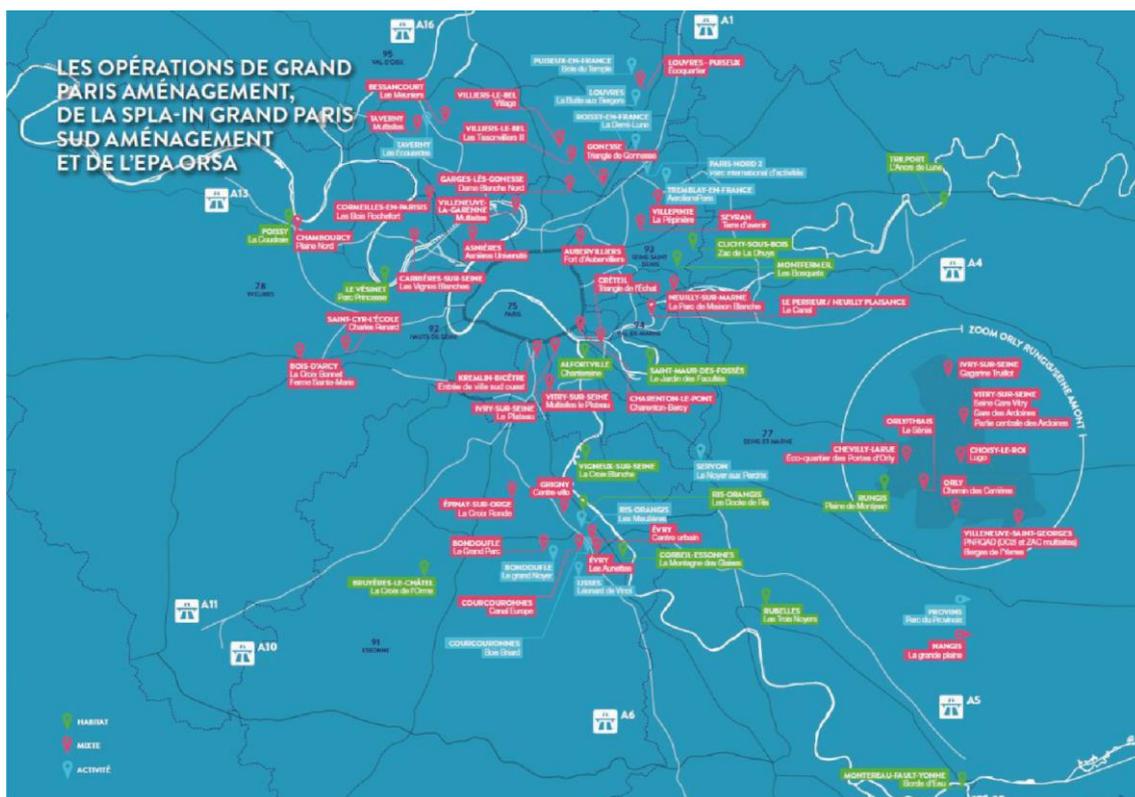
<sup>19</sup> Voir l'intervention de Thierry Lajoie, P.-D.G. de l'AFTRP, *Rencontre des ingénieries des territoires du Grand Paris*, Veolia, 11 juin 2014.

<sup>20</sup> Loïc Vadelorge, « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », *Espaces et sociétés*, vol. n° 119, no. 4, 2004.

<sup>21</sup> Franck Scherrer, « L'Agence foncière et technique de la région parisienne. De la planification à l'urbanisme opérationnel », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 51, 1991, La planification et

ses doubles, pp. 71-81.

<sup>22</sup> La taxe spéciale d'équipement (TSE) est une taxe additionnelle aux taxes locales constituées des taxes foncières et d'habitation et de la cotisation foncière aux entreprises. Elle est destinée au financement des interventions foncières et immobilières des EPF, ainsi qu'au financement de leurs interventions dans le cadre des opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national qui leur sont confiées.



Au-delà du rôle spécifique de portage du foncier joué par l'AFTRP dans le cadre des villes nouvelles, l'AFTRP (puis GPA) a des objets d'intervention diversifiés.

En tant qu'opérateur foncier, GPA intervient essentiellement pour le compte de l'État et de l'Agence des espaces verts ; il a également réalisé les acquisitions nécessaires à l'aménagement de bases de loisirs pour le compte de la région Île-de-France<sup>23</sup>.

En tant qu'aménageur, GPA réalise des opérations d'extension urbaine, aussi bien que de renouvellement urbain, pour créer du logement, des zones d'activités ou des projets mixtes.

La convention d'objectifs qui le lie à l'État définit les grands axes d'actions prioritaires de l'établissement public (ex. : offre de logements, rénovation urbaine, opérations d'intérêt national, développement durable). Celles-ci ne doivent pas comporter de risques économiques excessifs. GPA se positionne aujourd'hui comme un acteur des opérations franciliennes d'enjeu régional et national, en étant partie prenante aux contrats d'intérêt national – sorte de feuille de route, parfois assortie de moyens, convenue avec les collectivités locales pour mettre en œuvre un projet d'urbanisme – et en proposant son expertise dans le cadre des récentes opérations d'intérêt national sans pour autant y être dédié.

La transformation par décret de l'AFTRP en GPA s'accompagne d'un processus de concentration. En 2016, GPA fusionne avec l'Établissement public d'aménagement (EPA) de la Plaine de France. Parallèlement, les moyens humains et matériels de GPA sont regroupés avec ceux de l'EPA Orly-Rungis Seine Amont (ORSA<sup>24</sup>), qui demeure néanmoins en tant qu'entité juridique et conserve un conseil d'administration qui lui est propre. Un tel regroupement des moyens de l'État au sein d'un opérateur interroge le devenir des autres EPA d'Île-de-France (EPAMSA, EPA Sénart, notamment<sup>25</sup>). GPA est aussi un acteur de certaines opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) aux côtés de l'EPFIF et des collectivités locales. Quatre ORCOD-IN pilotées par l'EPFIF sont en cours. GPA intervient sur deux d'entre-elles (Bas-Clichy et Grigny 2) en appui à l'acquisition de logements et, sur une opération, comme concessionnaire d'aménagement. Enfin, comme les autres EPA, Grand Paris Aménagement peut créer des filiales, ce qu'il a fait dans une période récente. Il a élargi son champ d'intervention en développant une activité de co-promotion immobilière, lui permettant de renforcer son intervention sur l'ensemble du processus de construction de la ville, en vue d'« accélérer la transition écologique et (de) maîtriser la qualité de la production immobilière en imposant des exigences environnementales fortes »<sup>26</sup>. À l'instar des

<sup>23</sup> Parallèlement, quatre EPF franciliens créés en 2006 sont fusionnés en 2015 pour constituer l'EPFIF.

<sup>24</sup> Ce regroupement marque la volonté du Gouvernement, que l'on retrouve dans plusieurs articles de la loi MAPTAM de janvier 2014, de rationaliser et de simplifier la structure organisationnelle de l'aménagement francilien. Il résulte des décisions du comité interministériel du Grand Paris du 15 octobre 2015 visant à rénover les outils de l'aménagement de

l'État en regroupant certains de ces établissements publics. Ce sont des mesures qui reprennent les préconisations du rapport de Thierry Lajoie, ex-directeur général de GPA, sur la préfiguration de Grand Paris Aménagement en septembre 2015.

<sup>25</sup> Ces EPA ont d'ailleurs engagé des réflexions prospectives sur l'évolution de leur territoire d'intervention à l'horizon 2050.

<sup>26</sup> Rapport d'activité 2020, Grand Paris Aménagement.

opérateurs privés, GPA diversifie ses activités pour agir sur l'ensemble de la chaîne de l'aménagement.

Il ne se limite donc plus aux seules phases d'aménagement (des réseaux, des espaces publics) ou, plus en amont encore, au portage foncier et à la conception même d'un projet urbain. Il intervient aussi en aval de la chaîne de production de valeur dans la promotion/construction.

Opérateur public de l'État, GPA n'en a donc pas moins des stratégies financières, d'acquisition de foncier, de maximisation de la valeur d'un projet et, plus globalement, de rentabilité qui se rapprochent de celles d'acteurs privés avec lesquels il se trouve en concurrence.

En ce sens, GPA est bien, comme les autres aménageurs, un acteur de marché de l'aménagement dont les caractéristiques se rapprochent d'un acteur privé. Ce constat rend, comme nous l'avions évoqué en introduction de cette étude, toute approche analytique opposant acteur privé et acteur public de l'aménagement peu pertinente.

Au-delà de ces activités opérationnelles, GPA apporte aussi un appui en ingénierie, pour accompagner l'État et les collectivités territoriales dans l'élaboration des projets partenariaux d'aménagement (PPA)<sup>27</sup> créés par la loi Élan en 2018, et pour le suivi de la mise en œuvre de ces contrats.

Sur le plan de sa gouvernance, l'AFTRP (puis GPA) a connu plusieurs modifications de son décret constitutif révélatrices du repositionnement de cet acteur dans le système francilien de l'aménagement. De sa création (en 1962) jusqu'à aujourd'hui, l'État est l'acteur majoritaire possédant encore aujourd'hui la moitié des sièges d'administrateur. Néanmoins, sa composition a été profondément remaniée, en particulier depuis 2018 où une nouvelle gouvernance est mise en place qui prend acte de la pluralité des acteurs structurant le champ de l'aménagement et de la nécessité de les associer à minima à son gouvernement.

Dans son conseil d'administration, les départements ont laissé place à des EPCI de grande couronne et à la MGP, qui compte deux sièges, pour représenter le cœur d'agglomération de la région. C'est un P.-D.G., désigné par l'État, qui dirige l'établissement jusqu'en 2018. Depuis cette date, les fonctions de direction et de présidence sont dissociées, et le président est élu parmi les membres du conseil d'administration. Depuis 2018, la présidence de GPA est assumée par un représentant de la région Île-de-France, bien que celle-ci ne soit pas majoritaire au sein du conseil d'administration.

## Une gouvernance remaniée

### Évolution de la composition du conseil d'administration de l'AFTRP, puis de GPA

Institutions représentées et nombre de représentants

1962-2002



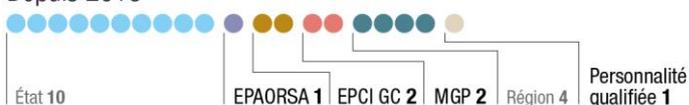
2002-2015



2015-2017



Depuis 2018



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022  
Source : L'Institut Paris Region



Pour conclure sur l'outil EPA, on peut dire qu'il s'est fondu dans le paysage des aménageurs tout en constituant un pivot de la collaboration entre l'État et les collectivités locales autour des grands projets urbains. Si l'EPA dispose des prérogatives qui lui permettent de dépasser

les résistances locales éventuelles, en pratique, il en fait un usage relativement modéré, ce qui participe à des rapports plus apaisés avec les élus qu'il y a cinquante ans lorsque l'AFTRP discutait avec eux.

<sup>27</sup> Le PPA est un dispositif contractuel directement inspiré des contrats d'intérêt national pour accompagner des projets présentant un enjeu particulier, recoupant ou non un périmètre

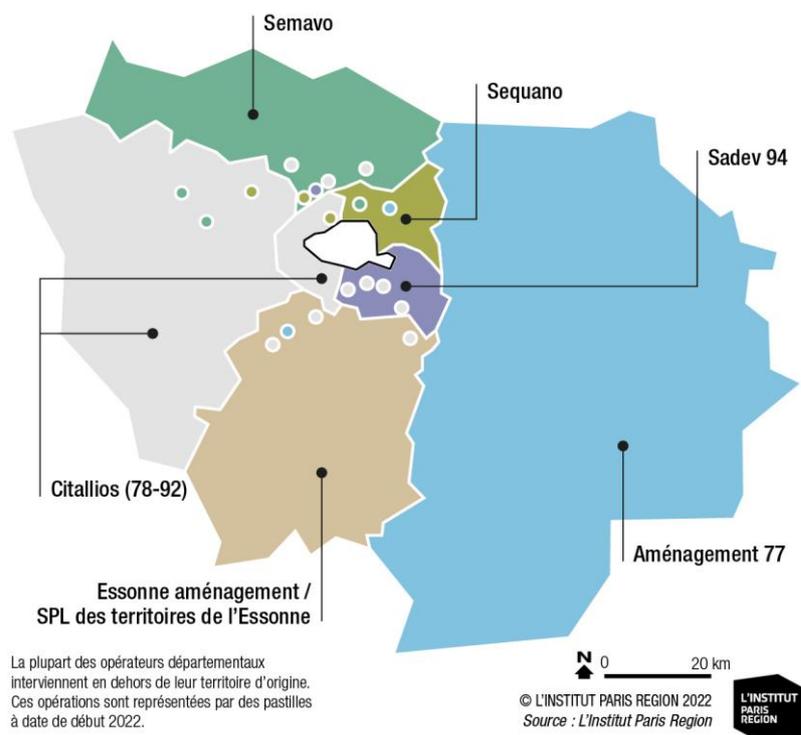
d'opération d'intérêt national. Il implique les collectivités territoriales, l'État et éventuellement des aménageurs ou constructeurs.

Par ailleurs, le financement des projets gérés par l'EPA est beaucoup plus partenarial. La formule de l'EPA, en tout état de cause, semble toujours avoir la faveur de l'État au point de s'en inspirer pour en constituer des variantes, avec la création d'établissements qui possèdent les attributions des EPA. Ils répondent toutefois à d'autres missions qui ne relèvent pas du statut de ces derniers, comme la Société du Grand Paris (SGP) pour la

réalisation du grand réseau de transport public. On observe, par ailleurs, un rapprochement des structures locales avec les opérateurs de l'État, avec le montage juridique des SPLA-IN qui sera détaillé dans la partie relative aux opérateurs du bloc communal.

## 2 – Des collectivités locales en ordre dispersé

L'État dispose donc, en particulier avec GPA, d'opérateurs puissants intervenant sur le marché de l'aménagement francilien, mais il n'est pas seul ! Les collectivités locales ont, plus qu'hier, les compétences juridiques, les moyens techniques et parfois les ressources financières (permettant des avances de trésorerie ou des garanties d'emprunt), pour agir avec les opérateurs d'État, voire les concurrencer en développant, elles aussi, une stratégie de concentration de leurs moyens en ingénierie.



### 2.1 Des opérateurs départementaux encore bien présents

Dès la fin des années 1950, dans une perspective de développement urbain (quartier de La Défense, villes nouvelles) et dans un contexte de besoins importants en logements et en surfaces d'activités, les premiers EPA – établissements publics à caractère industriel et commercial rattachés à l'État – sont créés. Les suivants, mis en place dans les années 1990 et 2000, répondront à des besoins plus divers<sup>28</sup>. À ces EPA, il faut ajouter dans la liste des opérateurs d'État en matière d'aménagement,

des établissements publics avec des missions spécifiques, mais pouvant exercer les attributions d'aménageur relevant du régime des EPA, ponctuellement et dans certaines conditions – c'est le cas de la Société du Grand Paris et de la Solideo chargée de la livraison des ouvrages olympiques pour les Jeux de 2024.

#### Une concentration des moyens

Depuis une dizaine d'années, les conseils départementaux ont renforcé leur présence sur le marché de l'aménagement

<sup>28</sup> L'établissement public Mantois Seine Aval (EPAMSA – créé en 1996), l'EPA Marne, l'EPA France, Grand Paris Aménagement, l'EPA Plaine de France (2002), l'EPA Orly Rungis Seine Amont

(EPORSA – 2007), et l'EPA Paris-Saclay (EPAPS – 2010), l'EPA Sénart.

gement francilien en réorganisant leurs opérateurs de l'aménagement selon deux stratégies.

La première stratégie vise à mutualiser les moyens et les ressources de SEM ou SPL départementales en les fusionnant avec ceux d'EPL du bloc communal, ce qui permet d'augmenter sensiblement les fonds propres de la nouvelle structure créée et d'accroître sa capacité à porter des macro-projets. C'est celle adoptée par les conseils départementaux des Yvelines et des Hauts-de-Seine qui ont fusionné, en septembre 2016, quatre sociétés d'économie mixte<sup>29</sup> pour créer la SEM Citallios. Ses actionnaires majoritaires sont les départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine qui détiennent 63,45 % des parts. Cette entreprise compte aujourd'hui un peu plus de 80 salariés et constitue, après GPA, le principal opérateur de l'aménagement en Île-de-France. La majorité de ses opérations se trouvent dans les Yvelines et les Hauts-de-Seine, mais elle en assure aussi en Essonne, en Val-de-Marne ou dans le Val-d'Oise. De la même manière que les opérateurs privés tendent désormais à se positionner sur l'ensemble de la chaîne de l'aménagement, en investissant les métiers de l'amont des projets – sur l'aménagement des terrains –, cet opérateur public a consolidé son positionnement sur l'aval des projets d'aménagement. Il a en effet créé, le 6 juin 2020, une société de promotion immobilière (Citallios Promotion), dont l'un des objectifs clairement affichés sur son site Web est de « *capter une partie de la valeur générée par la promotion pour appuyer le cœur de métier qu'est l'aménagement* » et de « *mieux contrôler les prix de sortie (en cas d'accession à prix maîtrisé)*<sup>30</sup>. » Un moyen donc, en créant une filiale spécialisée dans la promotion, d'équilibrer les budgets des projets en profitant de la valeur créée sur le foncier aménagé.

Toujours dans les Hauts-de-Seine, de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2018 de Defacto (qui assure la gestion et l'exploitation du site de La Défense) et de l'EPADESA (établissement public d'aménagement de La Défense-Seine-Arche chargé des études préliminaires d'urbanisme et des opérations d'aménagement) naît l'Entreprise publique locale Ouest La Défense. Le regroupement des deux activités s'inscrit dans cette dynamique de concentration et d'affirmation du rôle des départements comme aménageurs. L'État, avec la création de cette EPL<sup>31</sup> de taille XXL<sup>32</sup>, a ainsi donné la main aux collectivités locales, et en particulier au conseil départemental des Hauts-de-Seine, pour gérer et aménager le quartier d'affaires de La Défense tout en préservant quelques moyens de contrôle.

<sup>29</sup> Deux SEM départementales, celle des Hauts-de-Seine, la SEM 92 et Yvelines Aménagement projet pour les Yvelines, la SARRY (SEM pluricommunale détenue par neuf communes des Yvelines) et SEMERCLI (SEM communale de la ville de Clichy-la-Garenne) pour créer une nouvelle SEM - Citallios.

<sup>30</sup> <https://citallios.fr/metiers/amenagement-global-et-copromotion/>

<sup>31</sup> Précisons que, bien qu'il s'agisse du même acronyme, ce n'est pas une « EPL » (qui ne regroupe que des sociétés), comme on les évoque dans cette étude. C'est un établissement public à statut particulier et avec un historique très particulier. C'est parce que la collectivité départementale des Hauts-de-Seine avait une solide assise financière que cet établissement public lui a été confié et qu'elle a accepté d'en assurer le « pilotage ».

<sup>32</sup> Loi du 28 février 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement

La seconde stratégie consiste, pour les départements, à regrouper leur SEM « aménagement » avec d'autres outils départementaux d'ingénierie. C'est le choix opéré par le département de l'Essonne, dont la SEM Essonne Aménagement, la SPL des Territoires de l'Essonne et l'agence départementale Essonne Développement ont été réunies au sein d'un même groupement d'intérêt économique (GIE). De même, l'exécutif du département de Seine-et-Marne a intégré sa SEM Aménagement 77 au sein d'une agence d'appui aux territoires (prenant la forme juridique d'un établissement public à caractère industriel et commercial – EPIC) regroupant Act'art (culture), Initiatives 77 (insertion par l'emploi), le conseil d'aménagement d'urbanisme et d'environnement (CAUE) et Seine-et-Marne Environnement. Enfin, la société mixte d'aménagement du conseil départemental de Seine-Saint-Denis – Sequano – a elle aussi étendu ses capacités d'action, puisqu'elle est issue du regroupement, en 2009, de deux SEM départementales – SODEDAT 93 et la SIDEC – et de la fusion, en 2017, avec Deltaville.

Deux stratégies différentes donc, mais qui tendent toutes deux vers une plus grande concentration des moyens et une diversification des activités des opérateurs départementaux qui, au lieu d'être mis à l'écart du champ de l'aménagement comme le prévoit la loi NOTRe de 2015, ont finalement vu leur rôle conforté<sup>33</sup>.

Au regard du droit et de l'esprit de la loi NOTRe, il en résulte des situations paradoxales où des SEM, à l'instar de la société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne – SADEV 94, n'ont pas modifié (et donc régularisé) la structure de leur actionnariat. Résultat, comme le souligne la chambre régionale des comptes d'Île-de-France dans un récent rapport, « *la SADEV continue de ne compter comme actionnaires que des collectivités ne détenant plus la compétence aménagement. [...] En conclusion, les participations dans la SADEV, société dont le cœur d'activité est l'aménagement urbain, sont donc détenues par des collectivités qui ne sont plus compétentes en la matière, mais ont la volonté politique de conserver un rôle dans l'aménagement et le contrôle de l'outil*<sup>34</sup> ». En l'occurrence, les EPT du département devraient, au regard de leurs compétences, rentrer dans le capital de la SADEV. L'EPT Grand Orly Seine-Bièvre est bien actionnaire, mais les deux autres, l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir et Paris Est Marne et Bois, ont jusqu'ici refusé d'y entrer.

du territoire.

<sup>33</sup> Ce sont bien ces risques de détournements que le rapporteur de loi du 17 mai 2019 sur l'actionnariat des entreprises publiques locales avait pourtant cherché à éviter. Il avait précisé : « *le mécanisme que nous adoptons ne doit pas donner lieu à des abus de droit, à des détournements qui permettraient à une collectivité de financer 90 % d'une EPL alors que ses compétences ne seraient que marginalement couvertes par l'action de cette dernière* ».

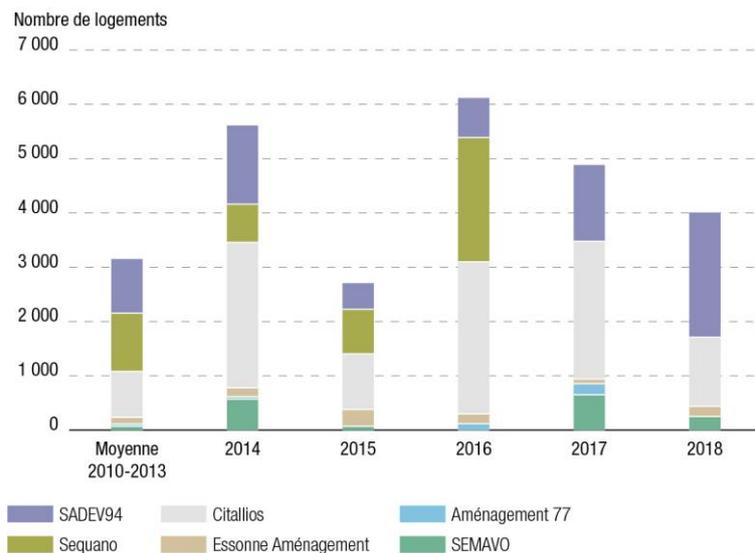
<sup>34</sup> Rapport de la chambre régionale des comptes sur la société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (SADEV 94), 28 septembre 2021, p. 16. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-05/IDR2022-16.pdf>

Les actionnaires sont donc aujourd'hui 18 villes et un département qui ne sont plus, à titre principal, compétents en matière d'aménagement<sup>35</sup>. Il est donc clair que la rationalisation voulue par le législateur ne s'est pas traduite par la suppression de ces grands opérateurs

départementaux, dont le nombre de logements qu'ils autorisent chaque année témoigne du rôle encore important qu'ils jouent sur le marché de l'aménagement francilien.

## Une participation importante à la production de logements

### Nombre annuel de logements pour chaque opérateur départemental de 2010 à 2018



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022  
Source : DRIEAT, enquête aménageurs 2017 et 2018



Sur la période 2014-2018, deux opérateurs départementaux sont les principaux producteurs de logements autorisés : la SADEV 94 et surtout Citallios, qui est le premier aménageur départemental. Plus globalement, on constate une nette augmentation des logements autorisés par les opérateurs départementaux. Hormis sur l'année 2015, leur nombre est de l'ordre de 4 000 par année et même d'un peu plus de 6 000 en 2016, ce qui constitue une part importante rapportée à la production des aménageurs d'État, dont on a vu qu'elle se situait autour des 7 000 logements en moyenne par année.

Cette enquête permet ainsi de mettre en évidence que plus de 15 % de la production francilienne globale de logements pour l'année 2018 est réalisée par les opérateurs départementaux et étatiques. Et si certaines opérations liées à l'arrivée de grandes infrastructures peuvent être différées dans le temps et participent aux résultats des années à venir, on peut observer en 2018 la concrétisation des efforts réalisés les années précédentes pour faire émerger des opérations complexes.

## 2.2 Le bloc communal morcelé

En matière d'aménagement, le bloc communal demeure très morcelé, même si les intercommunalités se développent en se dotant de leur propre outil d'aménagement pour mettre en œuvre la compétence que, juridiquement, elles détiennent, mais que les maires n'entendent pas totalement leur abandonner. En 2022, il n'y avait pas moins de 52 EPL – entreprises publiques locales – chargées de l'aménagement en Île-de-France (cf. schéma supra). Un morcellement qui, déjà en 2015 où l'on en comptait 46, était vivement critiqué par la Cour des comptes estimant qu'il réduit la force et les capacités d'intervention de ces structures. La grande dispersion des moyens sur l'ensemble du territoire francilien conduirait, en effet, à un modèle de développement où les opérateurs sont majoritairement dotés d'une faible assise financière et ne disposent que d'une ingénierie réduite, insuffisante pour assurer le portage d'opérations d'aménagement aux montages juridiques, financiers et techniques complexes. À cette dispersion des opérateurs de l'aménagement s'ajoute une diversité des formes juridiques qui les encadrent. L'appellation générique d'EPL – entreprise publique locale – renvoie, en effet, à quatre grandes catégories d'opérateurs – SEM, SPL, SEMOP, SPLA-IN –

<sup>35</sup> Déjà, en 2009, s'agissant de la SEM Aménagement 77, la chambre régionale des comptes observait que « le fait que l'actionnaire majoritaire de la société soit le département de la Seine-et-Marne est paradoxal : le département n'a que des

compétences résiduelles en matière d'aménagement ». Société d'économie mixte « Aménagement 77 » (Seine-et-Marne) | Cour des comptes (comptes.fr).

dont les principales caractéristiques sont synthétisées dans le tableau suivant.

- Comment en est-on arrivé à cette diversité des formes juridiques des opérateurs de l'aménagement ?
- Quelle part représente chacune de ces catégories en Île-de-France ?
- Où se situent ces opérateurs de l'aménagement dans l'espace francilien ?

Les réponses à ces questions permettront de saisir les raisons de l'extrême diversité des opérateurs de l'aménagement rattachés au bloc communal.

### **La SEM : outil « traditionnel » des collectivités locales**

Traditionnellement, on associe en France l'aménagement porté par les collectivités locales aux SEM. Et il est vrai qu'elles sont anciennes, puisque leur création, dans le domaine de l'aménagement et du logement, remonte à 1926 et les décrets-lois Poincaré qui ont permis la mise en place d'entreprises publiques locales pour faire face à la carence de l'initiative privée. Ainsi, à Paris, la RIVP (Régie immobilière de la ville de Paris), créée en 1923, a été transformée en SEM dès 1929. Le droit de créer des entreprises locales à participation publique (SEM) accordé aux communes est étendu par le décret du 20 mai 1955 aux départements qui élargit également les possibilités d'intervention de ces deux collectivités aux sociétés créées pour la mise au point de projets d'équipement ou de gestion de services publics. Une nouvelle ère s'engage pour les sociétés d'économie mixte qui, dans cette période de reconstruction, connaissent un grand succès. Elles joueront un rôle clé, par leur pouvoir d'influence et leur rôle dans la construction des villes, dans les relations entre les services de l'État et les élus locaux avant même la décentralisation. « *Les SEML [locales] ont été, estime Patrick Le Galès, partie prenante du jeu complexe entre élus et préfets dans les années 1970. Elles ont permis aux premiers d'entreprendre des opérations d'urbanisme et de développement économique, non sans solliciter parfois la légalité. Grâce à leur capacité d'expertise et à leurs ressources, les SEML ont permis aux collectivités locales de se passer des services extérieurs de l'État. Elles ont*

*ainsi anticipé les réformes de décentralisation ; les élus étaient prêts à utiliser ces outils lorsqu'ils ont acquis une nouvelle autonomie<sup>36</sup>. »*

La SEM locale est donc bien, historiquement, l'outil des collectivités locales, pour passer des contrats de « gré à gré » (du moins, jusqu'à une époque récente) dans le cadre de projets d'aménagement. Elle a l'avantage de la souplesse avec ses objets divers : l'aménagement, la construction, l'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial, ou toute autre activité d'intérêt général, dans la limite des compétences des collectivités membres. Elle associe des actionnaires privés tout en conservant le contrôle par les collectivités. La participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 15 % du capital social. La SEM locale peut intervenir sur le territoire des collectivités membres, mais aussi en dehors, dès lors qu'elle reste dans les limites de son objet statutaire et dans le respect des règles de la commande publique. C'est justement au regard de ces dernières, qui impliquent des obligations de mise en concurrence renforcées sous l'influence du droit de l'Union européenne, et parce que les collectivités territoriales veulent pouvoir recourir librement à « leur » opérateur maison, que la société publique locale (SPL) a été créée.

---

<sup>36</sup> Patrick Le Galès, Jacques Caillosse et Patricia Loncle-Moriceau, « Les SEML : outils de quelle action publique ? », *Le gouvernement des villes*, 1997, p. 33.

## Sem

Société d'économie mixte



- **Actionnariat public et privé**
- Pas de **périmètre** d'intervention déterminé
- Obligation de **mise en concurrence** en vue d'un marché

## SPLA

Société publique locale d'aménagement



- **Actionnariat** exclusivement **public et local** (collectivités territoriales et groupement)
- **Périmètre** d'intervention **limité** aux actionnaires de la SPL
- Ne peut intervenir que **pour le compte des actionnaires** de la SPL
- **Pas d'obligation de mise en concurrence**

## Semop

Sem à opération unique



- **Actionnariat public et privé**
- **Mise en concurrence en amont** de la création pour choisir l'actionnaire privé
- **Objet et périmètre limités** à l'opération déterminée
- **Pas d'obligation de mise en concurrence** pour que l'actionnaire public recourt à la Semop
- **Durée limitée** à la réalisation de l'opération

## SPLA-IN

SPL d'aménagement d'intérêt national



- **Actionnariat** exclusivement **public** : État ou EPA + collectivités
- **Périmètre d'intervention limité** aux collectivités et leur groupement actionnaires de la SPLA-IN
- Ne peut intervenir que **pour le compte des actionnaires** de la SPLA-IN
- **Pas d'obligation de mise en concurrence**

© L'INSTITUT PARIS REGION 2022  
Source : L'Institut Paris Region



### Contrainte communautaire et invention de nouveaux outils pour porter les projets d'aménagement

Le droit communautaire, depuis les années 1990, impose un égal accès des opérateurs économiques – même locaux – aux marchés publics, notamment s'agissant des opérations d'aménagement.

Cette mise en concurrence signifiait que, même pour recourir à sa SEM, une municipalité ou toute autre collectivité locale devait, à partir de seuils réglementaires, passer un appel d'offres pour que tout type d'opérateurs puisse offrir ses services. D'une certaine manière, les élus municipaux perdaient ainsi la main et la maîtrise de leur projet, puisque « leur » outil d'aménagement n'était pas sûr d'être celui retenu.

Pour les SEM, cette règle leur a fait perdre leur situation de quasi-monopole, tandis que de nouveaux aménageurs privés (souvent d'anciens promoteurs ayant remonté la chaîne de production de l'immobilier) ont pu prendre pied sur le marché de l'aménagement francilien.

Le seul recours direct à un opérateur, permis d'abord par la jurisprudence européenne, puis par les textes (directives européennes, puis Code de la commande publique, en droit interne), est dans le cadre d'une relation « *in house* » (« quasi-régie » ou « contrat maison »).

Les critères ont été affinés depuis<sup>37</sup>, le principe de base étant que la collectivité « commanditaire » exerce sur l'opérateur en cause un « contrôle analogue » à celui exercé sur ses propres services et que l'opérateur réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent.

C'est sur cette base que le législateur a façonné un outil permettant de redonner aux maires une plus grande maîtrise de leur politique d'aménagement, en créant la SPL d'aménagement par la loi du 13 juillet 2006. Trois différences notables distinguent une SPLA d'une SEM :

- la société peut n'être composée que d'un seul actionnaire (pas d'actionnariat privé, ce qui limite la possibilité de financement par des tiers qui accroît le risque pour le principal actionnaire public) ;
- son périmètre d'action est limité au périmètre du ou des actionnaires ;
- il n'y a pas d'obligation de mise en concurrence.

La formule est pérennisée par la loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales (SPL), dont le champ d'action thématique est élargi<sup>38</sup>.

Composée uniquement de capitaux publics, la SPL intervient donc exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur le territoire de ces derniers leur conférant, estiment des acteurs municipaux, un réel pouvoir dans la négociation avec les promoteurs. C'est l'avis, par exemple, d'un conseiller de l'EPT d'Est Ensemble pour qui « *la SPL créée en 2019 à Est Ensemble est à nous (EPT). Elle ne fait pas de prise de bénéfices, essentiellement des plans d'aménagement avant de passer la main à des promoteurs. Quand vous faites une ZAC pilotée par un aménageur public, la SPL est ultra-puissante, tous les concours, tous les bilans, toutes les factures des promoteurs sont étudiés ; on a un pouvoir de suivi et de contrôle énorme sur eux*<sup>39</sup> ».

<sup>37</sup> Voir les articles L. 2511-1 et suivants du Code de la commande publique.

<sup>38</sup> Les deux formules coexistent toujours. La SPLA est régie par le Code de l'urbanisme, la SPL est régie par le Code général des

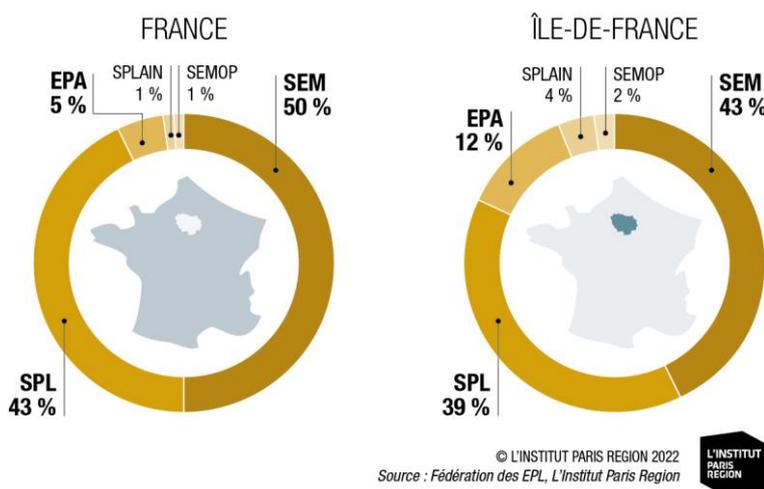
collectivités territoriales.

<sup>39</sup> Entretien avec un conseiller technique, spécialiste du logement, Pré-Saint-Gervais, cité par Cabrel Eddy and co. *Étude de cas. Est Ensemble Grand Paris, les intercommunalités franciliennes* au

Néanmoins, l'apport de capitaux privés présente d'indéniables avantages dont les collectivités territoriales, dans une période de raréfaction des ressources financières, peuvent difficilement se passer. Afin de recourir directement à un opérateur sur le modèle du « *in house* » tout en intégrant des capitaux privés, un autre outil a été inventé : la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) en 2014<sup>40</sup>. Celle-ci est constituée d'au moins deux actionnaires, dont une seule collectivité ou un seul groupement de collectivités, et au moins un opérateur économique. Pour permettre le recours direct à cette société tout en respectant le droit de la commande publique évoqué plus haut, l'opérateur économique, futur actionnaire, est sélectionné en amont de la constitution de la SEMOP, à l'issue d'un appel public à concurrence. La SEMOP a un objet unique, et son existence est limitée dans le temps, au regard du contenu du contrat passé avec la collectivité ou l'intercommunalité actionnaire pour la réalisation de cet objet. La première SEMOP d'aménagement a été mise en place à Châtenay-Malabry pour la réalisation de l'écoquartier La Vallée<sup>41</sup>.

En dépit de l'intérêt pour les collectivités locales de disposer de leur « outil maison », les SEM sont loin d'avoir disparu. La répartition demeure équilibrée entre ces deux formes d'entreprise publique locale aussi bien en France qu'en Île-de-France. Sur les 313 aménageurs publics en France, 50 % sont des SEM, 43 % des SPL. 67 de ces aménageurs se trouvent en Île-de-France (soit 1/5 des opérateurs publics de l'aménagement concentrés dans la région capitale), dont 43 % sont des SEM et 39 % sont des SPL. En fait, il n'est pas rare que la SPL, plutôt que de se substituer à la SEM existante, vienne se coupler à celle-ci, parfois en s'appuyant sur la même équipe opérationnelle tout en ayant un mode d'intervention différent. Citons, par exemple, la SEM et la SPL Plaine Commune Développement. De cette manière, les élus peuvent bénéficier des avantages de chacune des structures – l'absence de mise en concurrence pour une SPL, la possibilité de bénéficier des fonds d'un ou de plusieurs acteurs privés pour une SEM.

### La part des différentes catégories d'opérateurs publics de l'aménagement



### Quand l'État et les communes ou leur groupement s'allient

Enfin, les communes ou leur regroupement ont aujourd'hui un autre outil d'aménagement à leur disposition fondé sur une logique de partenariat public/public : il s'agit de la SPLA-IN (société publique locale d'intérêt national) instituée par la loi de février 2017 relative au statut de la ville de Paris et à l'aménagement métropolitain. Directement inspirée du rapport sur la préfiguration de Grand Paris Aménagement<sup>42</sup>, la SPLA-IN vise à associer l'État ou ses établissements publics et les communes ou leur groupement pour mener à bien des projets d'aménagement d'intérêt national, en partageant la gouvernance, les risques et les bénéfices. Jusqu'ici, cette association était impossible, car les actions d'une

SPLA ne pouvaient être détenues que par des collectivités locales ou leur groupement. Il n'existe, à ce jour, que trois SPLA-IN à l'échelle nationale qui, toutes, sont situées en Île-de-France ; là où les opérateurs de l'aménagement de l'État sont également les plus présents :

- celle de « Porte Sud du Grand Paris », réunissant en son sein GPA (51 %) et la communauté d'agglomération Grand Paris Sud (49 %), créée en 2017 ;
- celle constituée par la commune de Noisy-le-Grand (51 %) et l'EPAMARNE (49 %), créée également en 2017 ;
- M2CA, ancienne SEM devenue SPLA-IN en 2019, dont les actionnaires sont la communauté d'agglomération

prisme de la réforme territoriale, 2021/2022, sous la direction de Tanguy Le Goff, p. 27.

<sup>40</sup> Loi n° 2014-744 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique.

<sup>41</sup> Elle associe *Eiffage Aménagement*, la Caisse des dépôts et consignations et l'EPT Vallée Sud Grand Paris.

<sup>42</sup> Thierry Lajoie, Mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement, rapport, septembre 2015.

Paris-Vallée de la Marne (35 %), la ville de Chelles (31 %) et l'EPAMARNE (34 %).

Plus que l'apparition d'une nouvelle forme juridique (les SPL), la légère diminution du nombre de SEM est liée à la rationalisation de la carte intercommunale francilienne qui n'a néanmoins pas permis de réduire le nombre global d'EPL.

### Quel impact de la rationalisation de la carte intercommunale ?

La rationalisation de la carte intercommunale a indiscutablement conduit à une réduction du nombre de structures intercommunales qui sont 62 en 2022 (+ la métropole du Grand Paris) au lieu de 113 en 2015 (voir les cartes sur les intercommunalités en Île-de-France en 2022). 31 se situent dans l'agglomération et 31 dans les territoires périurbains et ruraux moins densément peuplés.

Cette rationalisation du nombre d'intercommunalités s'est mécaniquement traduite par l'agrandissement de leur taille ; elles sont ainsi passées d'une moyenne de 11 communes par intercommunalité en 2015 à 21 en 2022.

Celle qui comprend le plus de communes est la communauté urbaine de Grand Paris Seine-et-Oise, qui ne compte pas moins de 73 communes. Ces nouvelles intercommunalités issues de fusions d'anciennes structures intercommunales et/ou d'association des dernières communes isolées ont aussi plus que doublé en moyenne de population : 72 648 en 2015, contre 162 931 en 2022.

Ce mouvement de rationalisation du nombre d'intercommunalités a profondément transformé la carte intercommunale francilienne qui, schématiquement, se divise en trois grands cercles.

Le premier cercle est constitué des établissements publics territoriaux (EPT) situés dans le périmètre de la MGP comptant tous, au minimum, 300 000 habitants.

Le deuxième cercle est composé du reste de l'agglomération parisienne où les intercommunalités font majoritairement plus de 200 000 habitants. Le troisième cercle correspond aux territoires périurbains et ruraux où les intercommunalités comptent en moyenne près de 39 000 habitants.

Conjointement, les intercommunalités – quelle que soit leur forme juridique : communauté d'agglomération, communauté de communes (C.C.), communauté urbaine (C.U.), établissement public territorial, métropole – ont été dotées de compétences en matière d'aménagement qui constitue l'une de leurs compétences obligatoires. Si la répartition des compétences était scrupuleusement respectée, c'est donc à cette échelle que les outils opérationnels de mise en œuvre des politiques d'aménagement – les différentes entreprises publiques locales – devraient se trouver.

- Est-ce bien le cas ?
- Y a-t-il eu, au sein du bloc communal d'Île-de-France, un glissement des opérateurs locaux d'aménagement des communes vers l'intercommunalité ?

Sur ce point, la réponse est nuancée.

Les cartes donnent à voir une apparente montée en puissance des outils d'aménagement des intercommunalités, qui est particulièrement nette dans le cœur d'agglomération. Tous les EPT semblent avoir pris en main la compétence Aménagement et s'être dotés d'un opérateur (SPL et plus rarement SEM) pour assurer la mise en œuvre opérationnelle des projets d'aménagement. Seul, l'EPT 12 – Grand Orly Seine Bièvre – n'a pas d'opérateur propre, mais elle dispose d'un opérateur privilégié – la SEM départementale SADEV 94 – depuis qu'elle est entrée à son capital.

La seule lecture de ces cartes est néanmoins trompeuse. Certes, là encore comme pour la carte des intercommunalités, les objectifs de rationalisation fixés par le législateur, en particulier au sein de la MGP<sup>43</sup>, semblent atteints. Les intercommunalités ont « facialement » leur outil d'aménagement. Néanmoins, l'effectivité du portage intercommunal de ces structures et leurs capacités d'action sont très variables.

Il n'est pas rare que la société d'aménagement, présentée comme intercommunale, soit en fait encore largement sous contrôle d'une ou de plusieurs communes qui en sont les principales actionnaires. C'est le cas, par exemple, de la SPL Val de Seine Aménagement de l'EPT Grand Paris Seine Ouest – qui porte notamment les projets de l'île Seguin<sup>44</sup>. L'EPT est bien actionnaire à hauteur de 1 % de cette SPL considérée comme l'opérateur d'aménagement de l'intercommunalité, mais c'est la ville de Boulogne-Billancourt qui, pour l'instant, en est à 85 % actionnaire et, logiquement, le principal donneur d'ordres.

Les EPT, même ceux qui étaient déjà constitués en intercommunalité avant la mise en place de la métropole du Grand Paris et la création des EPT, doivent composer avec la concurrence des opérateurs communaux encore bien présents dans la plupart des territoires de la MGP, les maires n'ont en effet, pour la plupart d'entre eux, pas abandonné au profit de la structure intercommunale leurs capacités pour conduire leur propre politique d'aménagement en choisissant l'opérateur qu'ils souhaitent mobiliser et contrôler. Ainsi, plusieurs communes, au sein même de la métropole du Grand Paris, ont bien toujours leur propre opérateur d'aménagement. C'est particulièrement vrai dans la partie ouest de la métropole. Les communes de Colombes, Gennevilliers, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Rueil-Malmaison ou encore Châtenay-Malabry disposent de leur opérateur communal d'aménagement.

Ce sont, respectivement, la SEM CODEVAM, la SEMAG 92, la SPL Seine Ouest Aménagement, la SEMARELP, la SPLA Rueil-Malmaison, la SEMOP de Châtenay-Malabry. Même les EPT « historiques », où la culture de l'intercommunalité est plus ancrée que dans les

<sup>43</sup> Rappelons que l'article L. 5219-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), fixant les compétences de la métropole du Grand Paris, prévoit que « la métropole du Grand Paris propose à l'État et aux collectivités territoriales un plan de

rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant dans son ressort territorial ».

<sup>44</sup> Créée en 2009 sous la forme d'une SEM, elle a été transformée en SPL en 2015.

EPT créés de toutes pièces, doivent composer avec des opérateurs communaux installés de longue date. C'est le cas, par exemple, de l'EPT Est Ensemble. Il s'est doté d'une SPL – la SPL Ensemble – mais plusieurs communes, Pantin avec la SEMIP et Montreuil avec la SEMIMO ont encore leur propre SEM Aménagement sur laquelle elles s'appuient pour mettre en œuvre leurs projets urbains.

Si l'on décentre le regard sur la grande couronne, là aussi, des opérateurs intercommunaux s'affirment, on pense notamment à la SPLA-IN de Grand Paris Sud (sur laquelle nous reviendrons plus longuement dans la partie suivante), à la SPL Cergy-Pontoise Aménagement (2012) ou encore à la SPL Melun Val de Seine (2013).

Il faut noter qu'aucune communauté de communes située dans les territoires périurbains et ruraux ne s'est dotée d'un opérateur de l'aménagement. Dans ces espaces franciliens, ce sont principalement les SEM départementales, comme la SEM 77<sup>45</sup> pour la Seine-et-Marne, qui prennent en charge des opérations d'aménagement sur lesquels les opérateurs privés ne s'aventurent pas. Les coûts de sortie étant faibles, ils estiment, en effet, que les risques sont trop élevés.

Assurément, la réforme territoriale a donc modifié la composition du paysage de l'aménagement en faisant émerger des opérateurs intercommunaux, dont la place reste toutefois à consolider, comme celle de la métropole du Grand Paris, pourtant dotée de larges compétences en matière d'aménagement. C'est tout le paradoxe de cette métropole.

### À la recherche d'un acteur métropolitain

Sur le plan juridique, le législateur a attribué à la MGP des compétences potentiellement très larges en matière d'aménagement. Mais celles-ci ne peuvent être effectivement « activées », car les représentants du conseil communautaire de la métropole – principalement les maires des 131 communes la composant – n'ont pas souhaité lui transférer de nombreuses opérations au moment de la définition de qui relève de l'intérêt métropolitain en matière d'aménagement. Seule, dans cette délibération en date de décembre 2017, une ZAC a été déclarée d'intérêt métropolitain – celle des docks de Saint-Ouen<sup>46</sup> – et six opérations futures<sup>47</sup> considérées d'intérêt métropolitain. Clairement, les maires ont ainsi marqué leur volonté de ne pas donner la possibilité à la métropole de jouer le rôle de principal aménageur dans son périmètre.

Sur le plan des outils d'aménagement, les élus de la MGP ont fait le choix de ne pas créer un opérateur propre qui serait son outil de portage de projets urbains.

La stratégie privilégiée, au regard des transferts au compte-gouttes des opérations d'aménagement par les maires composant la métropole, a été d'investir l'aménagement opérationnel en prenant des parts dans des structures existantes.

La MGP est entrée au capital de plusieurs SEM : celui de la SEM parisienne Paris Batignolles, dont elle détient 10 % du capital (la société s'est transformée, en septembre 2018, en une SPL renommée Paris et Métropole Aménagement). Elle est aussi entrée au capital de la Sorêqa, spécialisée dans le traitement de l'habitat indigne et insalubre, à hauteur de 16 % du capital. La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a récemment plaidé pour un renforcement de cette stratégie de la MGP en suggérant qu'elle rentre massivement au capital de la société d'économie mixte d'aménagement de Paris (SEMAPA) estimant que les « enjeux métropolitains des ZAC Paris Rive gauche et Bercy-Charenton (dont elle a la charge) justifieraient l'implication de la métropole du Grand Paris ». Son entrée au capital permettrait de participer à assurer la dette de cette SEM qui s'élève à 390 millions d'euros.

Une chose est sûre, la réforme territoriale, même en créant une métropole au cœur de l'agglomération parisienne, n'a pas fait émerger, comme c'est le cas dans d'autres métropoles telles que Londres, un acteur en mesure de jouer le rôle de « ensembleur » de l'aménagement métropolitain, d'articuler les différentes échelles territoriales. Ceci d'autant moins que le périmètre administratif de la MGP ne couvre pas la grande couronne où se concentre pourtant une part importante des projets d'aménagement.

<sup>45</sup> Sur le rôle de ces opérateurs départementaux en territoires périurbains et ruraux, voir Tanguy Le Goff, *Départements de grande couronne. Quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ?* Institut Paris Region, mars 2017.

<sup>46</sup> Délibération du conseil métropolitain : définition de l'intérêt métropolitain en matière d'aménagement de l'espace métropolitain, CM2017/12/08/04.

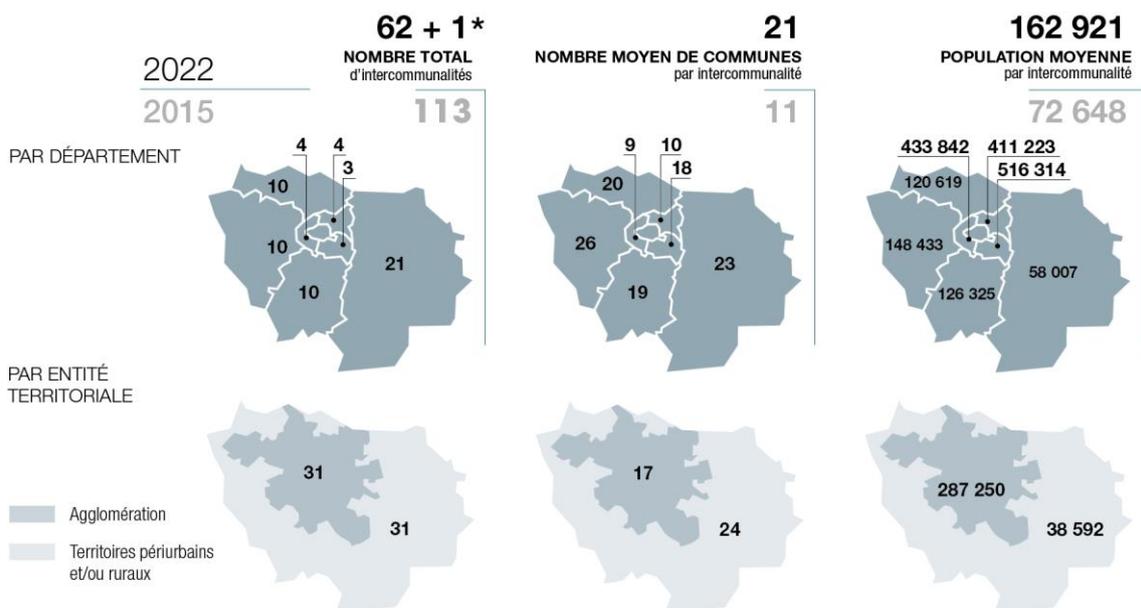
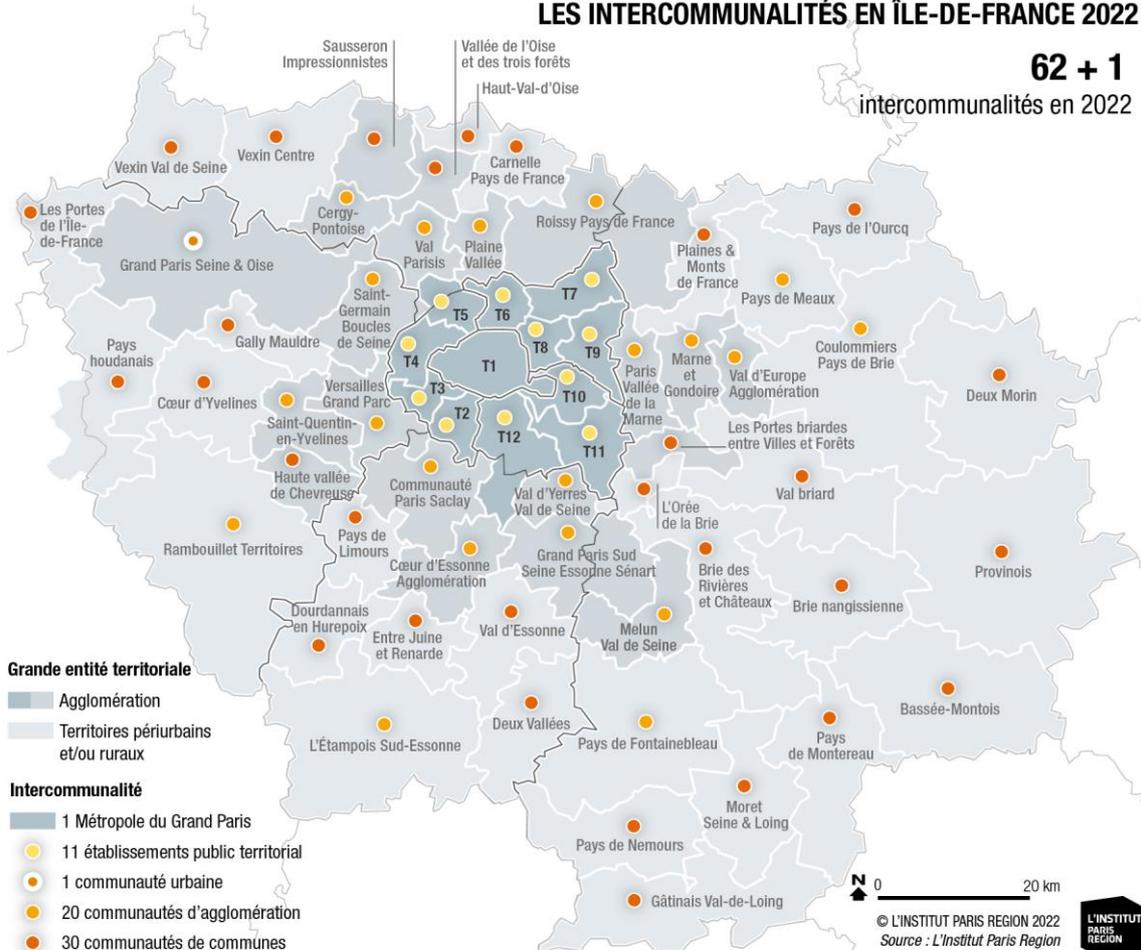
<sup>47</sup> Il s'agit du secteur Rosny Métropolitain proposé par la

commune de Rosny-sous-Bois, le secteur de la commune de Villeneuve-la-Garenne actuellement couvert par des lignes à très haute tension à enfour proposé par la commune de Villeneuve-la-Garenne, le secteur Pont de Rungis proposé par la commune de Thiais, le projet dit « Louis Lumière » proposé par la commune de Noisy-le-Grand, le secteur de Poudrerie-Hochailles proposé par la commune de Livry-Gargan, le projet Métropoliser la Plaine de L'Ourcq proposé par l'EPT Est Ensemble.

# LES INTERCOMMUNALITÉS EN ÎLE-DE-FRANCE 2022

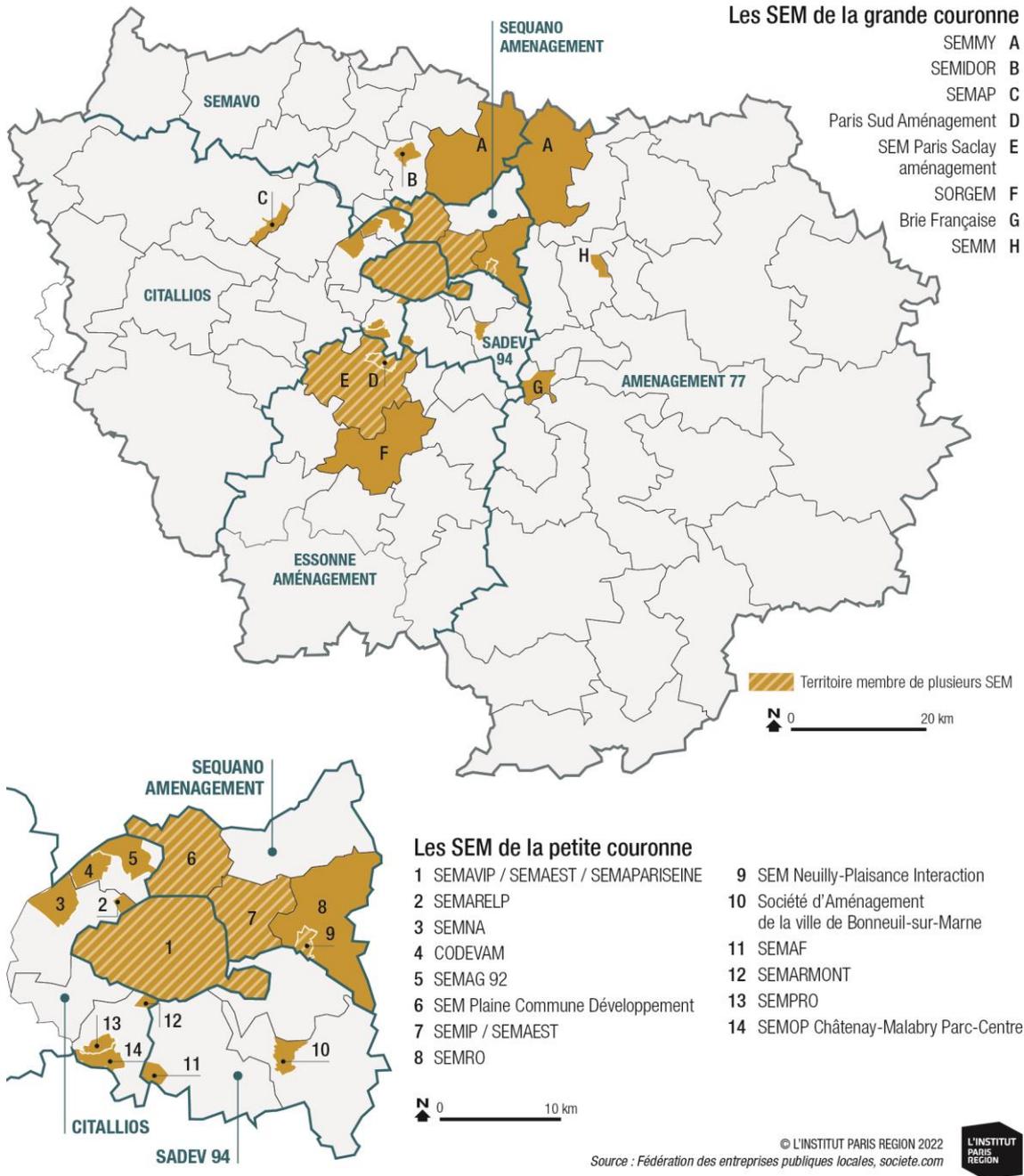
**62 + 1**

intercommunalités en 2022



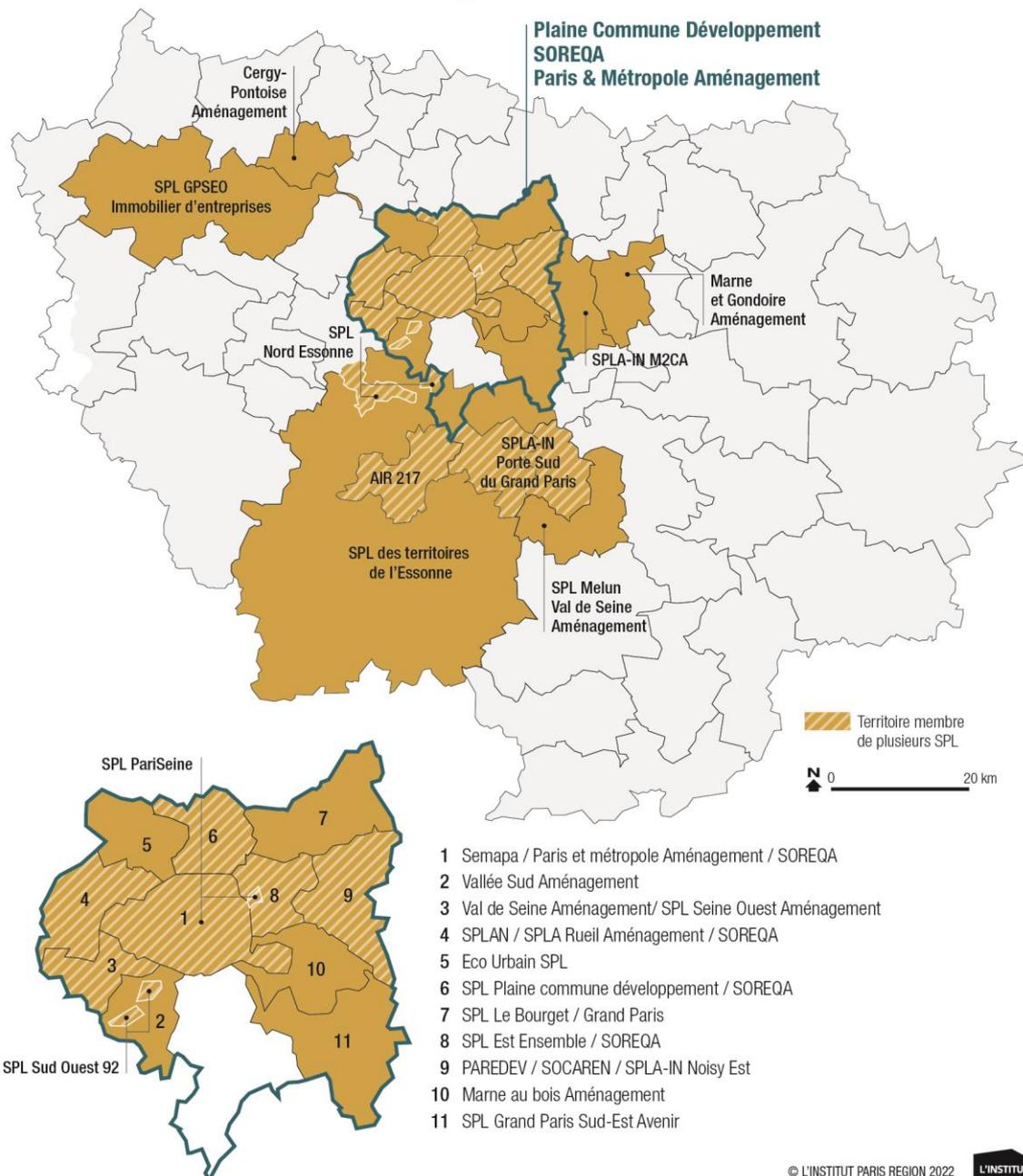
\* La région Île-de-France comprend 63 intercommunalités. Au sein de cet ensemble, la métropole du Grand Paris est un EPCI à statut particulier et dont les caractéristiques sont spécifiques. Pour éviter les doubles comptes elle n'est pas représentée dans ces infographies. Elle regroupe 131 communes et 7 094 626 habitants. Si l'on prend en compte la MGP, et non les EPT, la population moyenne par intercommunalité est de 235 895 habitants.  
La Ville de Paris constitue un territoire de la métropole du Grand Paris, mais n'est pas un établissement public territorial.

# Les SEM d'aménagement en Île-de-France



Cette carte représente le périmètre des collectivités territoriales actionnaires des SEM d'aménagement d'Île-de-France, et non leur périmètre d'intervention qui peut être plus large. Compte tenu du mode de représentation simplifié, certaines communes membres d'une SEM départementale ou intercommunale n'apparaissent pas en tant que telles.

## Les SPL d'aménagement en Île-de-France



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022  
 Source : Fédération des entreprises publiques locales, societe.com



Cette carte représente à la fois le périmètre des collectivités territoriales ou intercommunalités actionnaires et le périmètre d'intervention de la SPL. Compte tenu du mode de représentation simplifié, les communes membres n'apparaissent pas en tant que telles lorsqu'elles sont incluses dans une intercommunalité ou un département membre de la SPL.

# Synthèse partie 1

Le paysage de l'aménagement opérationnel francilien apparaît morcelé avec des acteurs qui avancent en ordre dispersé. Et pourtant, on ne peut nier que la construction du Grand Paris comme projet urbain, lancé depuis près de 15 ans, s'est accompagnée, dans une période de raréfaction du foncier, d'une dynamique de concentration, dont les principaux bénéficiaires sont les opérateurs étatiques et départementaux de l'aménagement

Grand Paris Aménagement, en développant une stratégie de fusion avec d'autres EPA, d'alliance avec les collectivités locales dans le cadre de partenariats publics/publics (SPLA-IN), devient, plus encore qu'hier lorsqu'il agissait au titre de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), un acteur central du système de l'aménagement francilien.

La carte des opérations qu'il porte montre que son périmètre d'intervention est bien l'ensemble de la région francilienne – même s'il est peu présent sur les territoires périurbains et ruraux. Et son récent investissement dans le champ de la promotion révèle une volonté d'agir aussi bien sur l'amont que sur l'aval des projets urbains pour conforter, à l'instar des grands opérateurs privés avec lesquels il se trouve en concurrence sur le marché de l'aménagement, ses marges de rentabilité.

L'État aménageur est donc encore bien là, mais son positionnement, ses modes de faire et ses relations avec les collectivités locales ne sont plus les mêmes que dans les années 1960-1970 où les services et les agents de l'État adoptaient une posture plus descendante et dirigiste à l'égard des pouvoirs locaux. La composition même du conseil d'administration de GPA prend acte de la pluralité des acteurs structurant le champ de l'aménagement et de la nécessité de les associer au minimum au fonctionnement de cette structure. À ces acteurs, il faut ajouter des aménageurs « à titre ponctuel », mais non négligeable : la Société du Grand Paris (SGP), SOLIDEO et ADP. Enfin, le foncier étant déterminant dans les projets urbains, l'EPFIF, qui, lui aussi, a fusionné avec les EPF départementaux, est un acteur incontournable d'autant qu'il a étendu son spectre fonctionnel en s'inscrivant aussi plus en aval dans la chaîne de l'aménagement qu'il ne l'était jusqu'ici.

Ainsi, par leur portefeuille de logements, par leurs ressources foncières héritées de la construction des villes nouvelles qu'ils aménagent et valorisent, ces opérateurs publics jouent incontestablement un rôle déterminant dans la « distribution » (par cession) de cette ressource foncière aménagée et sur la forme même des villes. Ils définissent et imposent, en effet, sur leurs terrains aménagés des prescriptions via, notamment, des cahiers des charges à respecter pour les promoteurs qui souhaitent les acquérir et créer de la valeur en construisant des logements ou des locaux d'activité. De cette manière, ils influencent la forme des villes franciliennes, leur plus ou moins grande compacité, la place dédiée à la voirie et aux espaces publics. Il faut souligner, comme le montre notamment la carte des opérations qu'ils portent - que ces opérateurs publics d'État sont très présents en grande

couronne, dans des territoires où la production de logements se fait essentiellement dans le cadre d'opérations en lotissement. Dans les territoires centraux, où prévaut le renouvellement urbain, où les coûts liés au foncier (dépollution, complexité juridique de l'appartenance des sols et sous-sols etc...) sont lourds, la présence des opérateurs d'État est moins marquée.

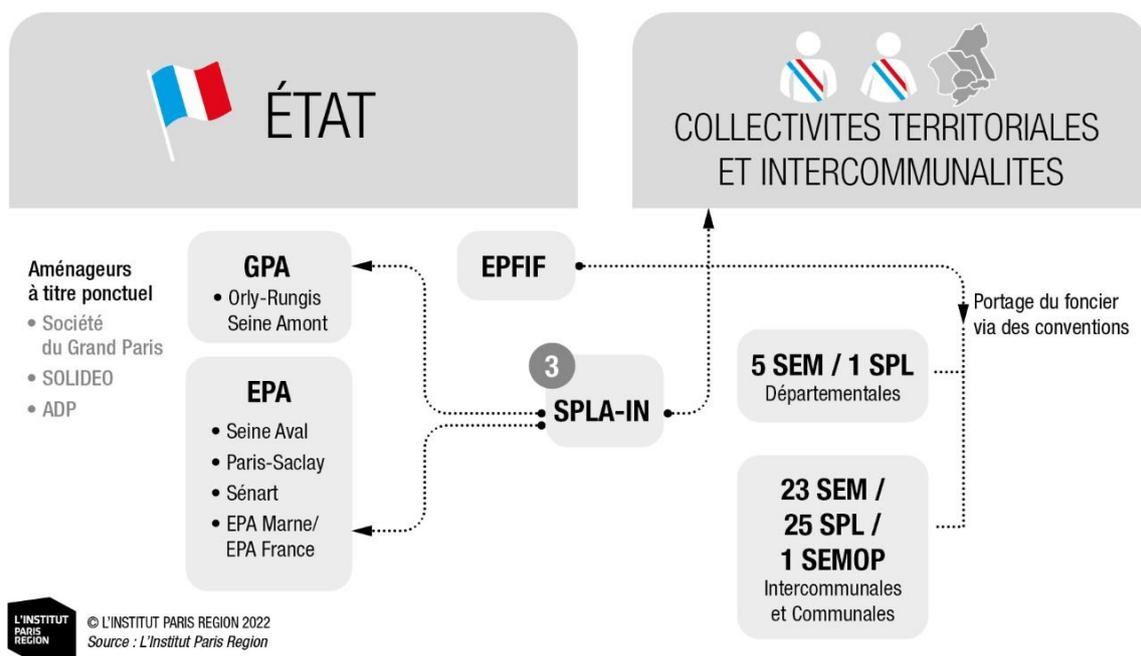
De leur côté, les conseils départementaux sont encore en Île-de-France des acteurs de premier rang de l'aménagement en dépit des limites juridiques fixées par la loi NOTRe à leurs compétences sur ce champ d'action publique. Les élus des exécutifs départementaux contournent ces limites en légitimant le financement d'une SEM ou d'une SPL Aménagement par un principe de « solidarité territoriale » qui justifierait leur soutien financier à des opérations d'aménagement très incertaines en termes de retour sur investissement, en raison de fonciers complexes notamment. Trois acteurs départementaux se distinguent par le nombre de logements produits chaque année : la SEM Citallios du 92 et 78, la SEM Sequano du 93 et la SADEV 94. Comme GPA pour l'État, ils occupent une place centrale dans le marché de l'aménagement en Île-de-France. Ils sont positionnés dans une logique concurrentielle avec les acteurs privés et publics, et contribuent indiscutablement, par les nombreux projets qu'ils portent, à fabriquer le paysage urbain des villes franciliennes.

Quant au bloc communal, il renvoie l'image d'une mosaïque d'opérateurs composée de presque autant de sociétés d'économie mixte (SEM) – 23 – que de sociétés publiques locales (SPL) – 25. Il se caractérise aussi par un indéniable développement des opérateurs intercommunaux d'aménagement, dont il ne faudrait pas surestimer les capacités d'intervention. La plupart, sous réserve d'un inventaire précis, ne portent dans l'immédiat que peu de projets. Il semble que ce mouvement de concentration, au profit de l'échelle intercommunale, soit plus affirmé en grande couronne, où l'on a affaire à des intercommunalités constituées de plus longue date qu'au cœur de la métropole.

Les établissements publics territoriaux peinent à développer leurs capacités d'action sur ce champ de compétence, d'autant plus qu'ils agissent dans un secteur – celui de la petite couronne – à forte concurrence en raison de la rentabilité potentielle des emprises foncières qui sont cédées. Cette perspective d'importantes marges de rentabilité explique que certains investisseurs privés prennent le risque de payer de lourdes charges foncières pour aménager des terrains dont les sous-sols réservent parfois des surprises (fontis liés aux nombreuses carrières existantes nécessitant d'importantes quantités d'injections de béton, pollution des sols...).

Le paysage des aménageurs publics se recompose et, loin de disparaître, les acteurs historiques tels GPA ou les SEM départementales ont renforcé leurs capacités d'action par des fusions ou des regroupements avec d'autres opérateurs publics, par la diversification de leur logique de coopération ou un repositionnement dans la

chaîne de l'aménagement pour s'adapter aux demandes des maires qui entendent, aujourd'hui encore, pouvoir agir sur les projets d'aménagement de leur territoire.



Ce renforcement des capacités et de la place de ces opérateurs publics dans le marché de l'aménagement apparaît clairement dans l'évolution de leur part dans l'ensemble de la production francilienne de logements.

Celle-ci représentait 16 % sur la période 2010-2013, elle est de 21,5 % sur la période 2014-2017, dont près de la moitié est produite par les seuls EPA<sup>48</sup>.

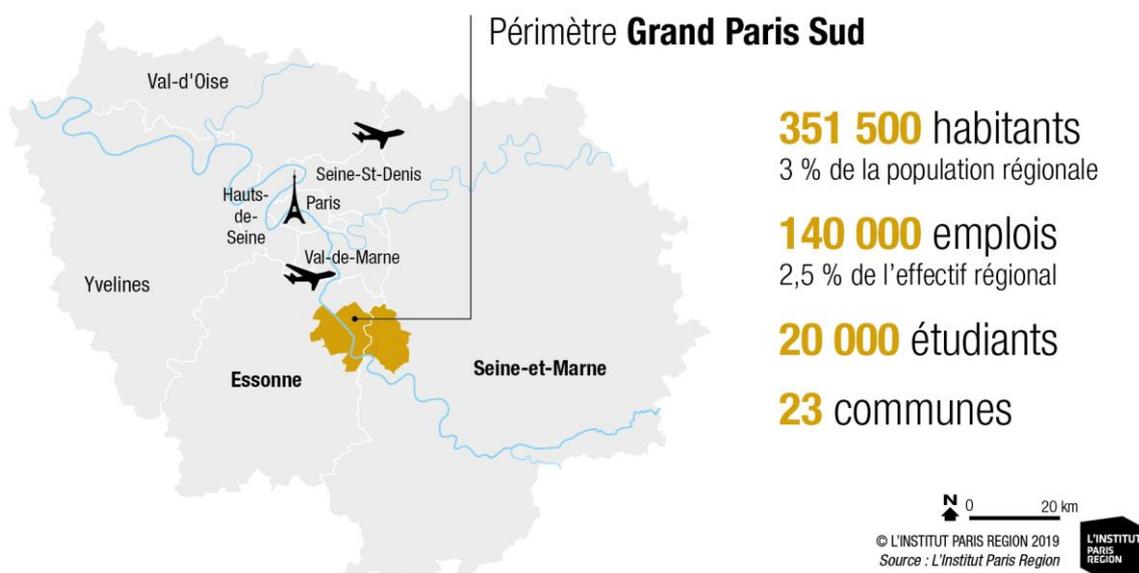
Contribution moyenne des aménageurs publics à la production francilienne de logements	2010-2013	2014-2017
Nombre de logements commencés par année	55 500	66 800
<b>Part moyenne des aménageurs publics</b>	<b>16 %</b>	<b>21,5 %</b>
dont EPA	8 %	10,4 %
dont opérateurs départementaux	6 %	7,2 %
dont EPL Bloc communal	3 %	3,9 %

<sup>48</sup> Elle est même plus importante, puisque n'ont pas été prises en compte les données de la SEM Sequano qui n'a pas transmis ses chiffres de production de logements lors de la dernière enquête de la DRIEAT.

## Partie 2 – Grand Paris Sud

### 1 – Une intercommunalité récente

Ce qui nous intéresse, dans ce second volet de l'étude, est de saisir les spécificités de la structuration du jeu d'acteurs selon les territoires, étant entendu que, par « territoires », nous faisons référence aux périmètres d'intercommunalité. Que l'on soit bien clair, les deux territoires qui sont analysés ici – Grand Paris Sud, Roissy Pays de France – ne représentent pas le « droit commun » du fonctionnement de la gouvernance de l'aménagement dans les territoires franciliens, mais des configurations singulières témoignant de la présence historiquement forte de grands opérateurs de l'État. Dans d'autres territoires voisins, l'histoire de l'aménagement local et la rentabilité du foncier expliquent le rôle plus discret joué par les grands opérateurs d'État au profit d'une SEM d'aménagement communal ou d'opérateurs privés.



#### 1.1 Une intercommunalité partagée entre l'Essonne et la Seine-et-Marne

##### Un territoire géographiquement divisé par les deux rives de la Seine

Le territoire de Grand Paris Sud est situé au sud-est de Paris, à cheval sur deux départements – l'Essonne et la Seine-et-Marne. Il compte un peu plus de 350 000 habitants pour 23 communes, dont certaines sont très urbaines et marquées par l'aménagement des années 1960-1970, à l'instar de la récente commune nouvelle d'Évry-Courcouronnes ou de Grigny ; commune à la lisière de la métropole du Grand Paris et de l'une des portes d'entrée à l'international de celle-ci : Orly. D'autres communes sont plus à dominante rurale, comme Morsang-sur-Seine, petite commune de moins de 600 habitants ou celle de Vert-Saint-Denis, qui jouxte la ville préfecture de Melun. Par ces contrastes communaux,

par ce positionnement d'entre-deux, entre le cœur dense de l'agglomération et les territoires périurbains et ruraux de la grande couronne, on peut dire de ce territoire qu'il est « un espace de transition entre grandes plaines agricoles, massifs forestiers et rives de Seine urbanisées. Les tissus urbains sont plus anciens et denses sur la rive gauche et le long de la Seine que sur le secteur de l'ex-ville nouvelle Sénart, où le modèle urbain est plus ouvert<sup>49</sup> ».

##### Une communauté d'agglomération issue d'une fusion de plusieurs intercommunalités

Sur le plan institutionnel, Grand Paris Sud est une communauté d'agglomération, la 5<sup>e</sup> plus importante d'Île-de-France répartie sur 232 kilomètres carrés. Elle est récente, puisque, comme la majorité des intercommunalités franciliennes dans leur périmètre actuel, elle a été créée fin 2015<sup>50</sup> à la suite de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014<sup>51</sup>. Elle est issue d'une fusion entre

<sup>49</sup> Voir le site Internet de l'Institut Paris Region, *Portraits de territoire - Grand Paris Sud Essonne Sénart* : [https://cartoviz.institutparisregion.fr/?id\\_appli=territoires&x=253803.36189138173&y=6252917.136697781&zoom=11](https://cartoviz.institutparisregion.fr/?id_appli=territoires&x=253803.36189138173&y=6252917.136697781&zoom=11)

<sup>50</sup> Un arrêté interpréfectoral des départements de l'Essonne et de

la Seine-et-Marne du 15 décembre 2015 a créé la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart.

<sup>51</sup> Article 10 : impose à toutes les communes de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines de faire partie d'une intercommunalité regroupant plus de 200 000 habitants.

d'anciennes intercommunalités, réalisée à marche forcée dans le cadre du schéma régional de coopération intercommunale (article 11 de la loi MAPTAM), après plusieurs mois de négociations très tendues.

Finalement, c'est sous la contrainte forte de l'État local et en raison de la mobilisation de l'ex-maire d'Évry, Manuel Valls, devenu Premier ministre, que cette agglomération a été constituée. Le préfet de l'Essonne de l'époque, Bernard Schmeltz, reconnaissait d'ailleurs pleinement, au nom des objectifs de rationalisation et d'équilibre dans l'espace francilien des intercommunalités, avoir forcé la main aux maires pour parvenir à ce regroupement de communes qui n'avait rien d'évident au regard des souhaits exprimés par les élus locaux et de l'histoire des intercommunalités de ce territoire. « *Le législateur a donné au préfet des pouvoirs exorbitants du droit commun pour créer de grandes agglomérations qui ne seraient pas nées spontanément. Il s'agit de créer de grands ensembles en grande couronne pour faire contrepoids à Paris et à la petite couronne*<sup>52</sup>. » Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que 21 des 24 communes se soient, dans un premier temps, opposées à ce projet porté dans le cadre du SRCl (schéma régional de coopération intercommunale) avant de s'impliquer dans cette nouvelle intercommunalité XXL. L'arrêté du 15 décembre 2015 justifie cette fusion par la nécessité de la cohérence spatiale autour de projets structurants (Génopole, gare TGV de Lieusaint, l'axe RN 7 Seine), l'existence d'une dynamique commune dans de grands secteurs économiques majeurs (aéronautique, logistique et pôles commerciaux), la nécessité de développer des transports en commun est-ouest et, enfin, l'importance d'élaborer un plan local d'habitat (PLH) à l'échelle de la nouvelle intercommunalité.

Grand Paris Sud constitue désormais un vaste ensemble regroupant cinq intercommunalités — Les lacs de l'Essonne, la communauté d'agglomération (C.A.) Seine Essonne, la C.A. Sénart, la C.A. Évry Centre Essonne et le SAN de Sénart en Essonne<sup>53</sup>. Des intercommunalités, et c'est là l'une des difficultés actuelles de la gouvernance de l'aménagement de ce territoire, qui n'étaient pas simplement des intercommunalités de gestion, mais des intercommunalités issues d'un puissant projet politique porté par l'État, celui de la construction des villes nouvelles de Sénart et d'Évry. Les élus locaux doivent, encore aujourd'hui, composer lorsqu'ils conduisent leurs projets d'aménagement avec les outils, les réserves foncières des établissements étatiques très présents sur le territoire et avec les référentiels d'action de leurs techniciens. C'est le cas des maires, mais aussi des représentants de la C.A. Grand Paris Sud, un temps présidé par le maire d'Évry et ex-premier adjoint de Manuel Valls, Francis Chouat<sup>54</sup> — qui l'est depuis le 9 janvier 2019 par Michel Bisson, maire de Lieusaint (commune de l'ex-ville nouvelle de Sénart).

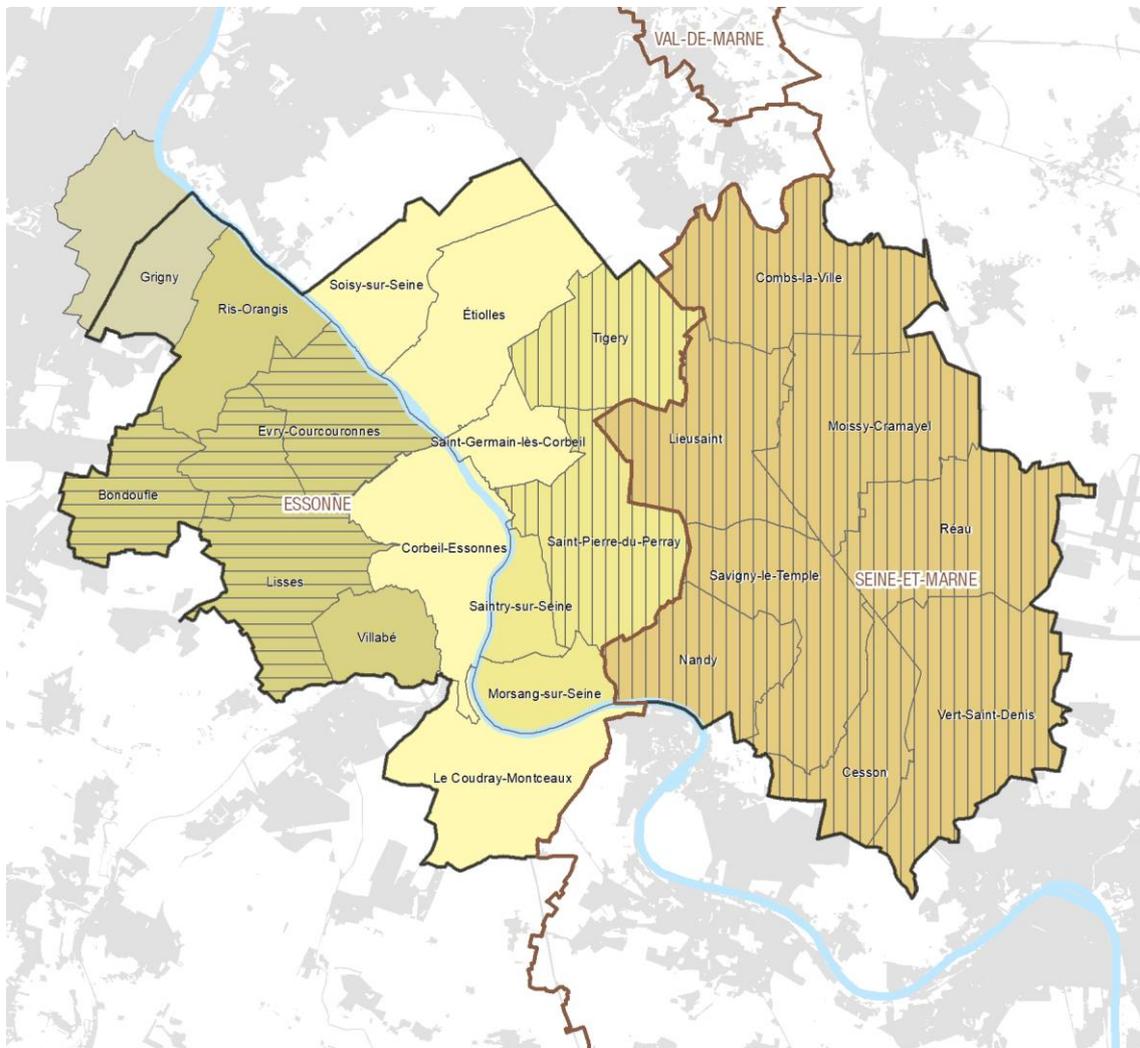
En matière d'aménagement, on va d'ailleurs le voir, la structure intercommunale de Grand Paris Sud dispose désormais de moyens financiers et humains, notamment d'agents permettant d'animer le partenariat local de l'aménagement, de faire entendre la voix de l'intercommunalité sans pour autant que cette voix soit unifiée à l'échelle de l'ensemble du territoire. L'héritage de deux villes nouvelles explique en effet la coexistence de plusieurs opérateurs publics de l'aménagement qui portent la production de logements de ce territoire.

<sup>52</sup> Cité par Marie Bidault, « Grand Paris Sud veut faire oublier sa naissance difficile », *Les Échos*, le 23.03.2016.

<sup>53</sup> Seule la commune de Viry-Châtillon en intercommunalité avec Grigny a choisi de rejoindre une autre intercommunalité, celle des

Portes de l'Essonne.

<sup>54</sup> Du 8 janvier 2016 jusqu'à son élection comme député de la première circonscription de l'Essonne en novembre 2018.

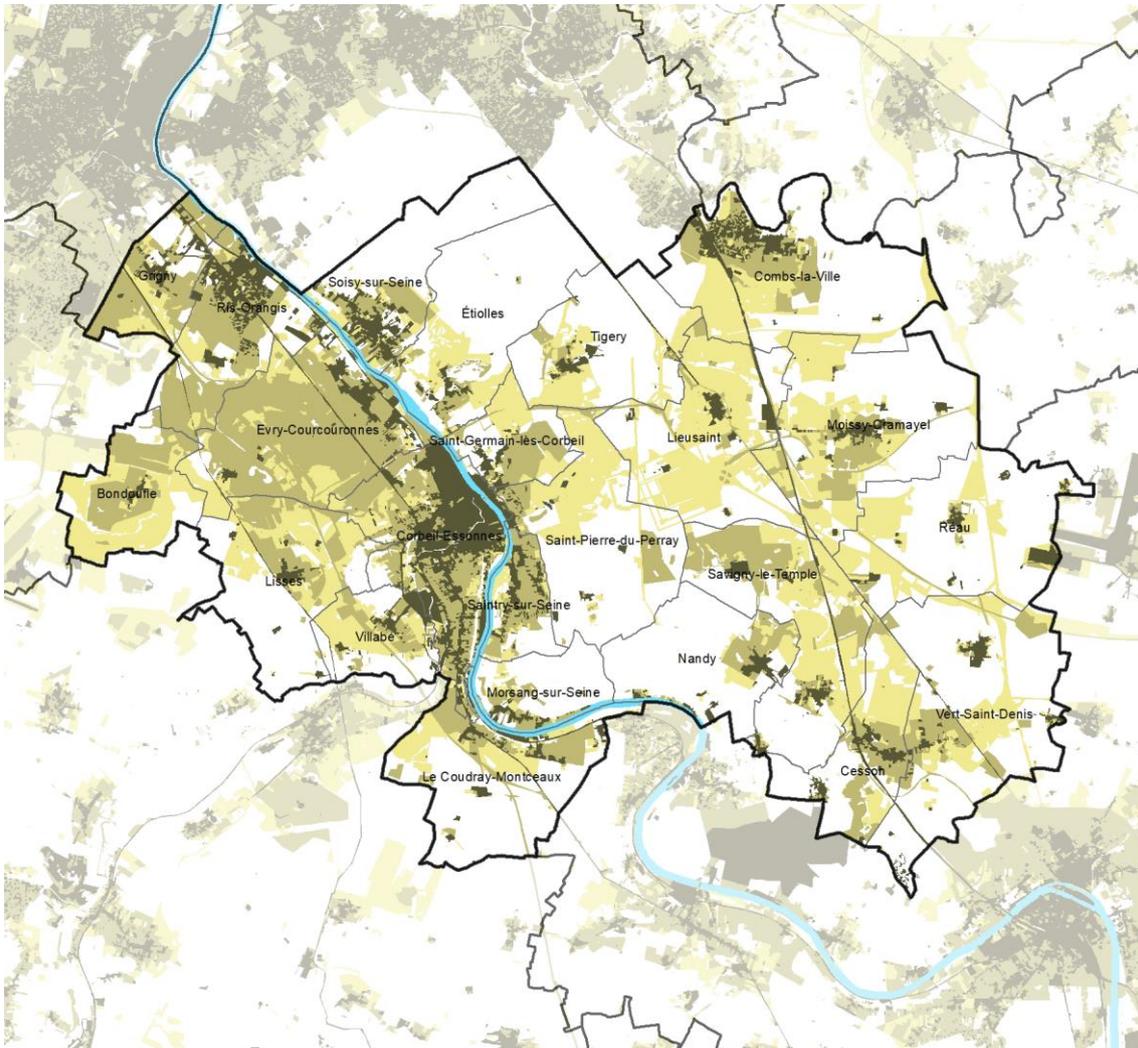


**Périmètres historiques de gouvernance de Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart**



© L'INSTITUT PARIS REGION, 2020  
Sources : L'Institut Paris Region, Mode d'Occupation du Sol 2017





Evolution de l'occupation des sols de Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart de 1949 à 2017

- Espaces urbanisés en 1949
- Espaces urbanisés en 1982
- Espaces urbanisés en 2017

N 0 2Km

© L'INSTITUT PARIS REGION, 2020  
Sources : L'Institut Paris Region, Mode d'Occupation du Sol 2017



### Des mutations urbaines liées aux phases d'expansion des villes nouvelles

Depuis 1949, le développement et l'aménagement du territoire de ce qui constitue aujourd'hui le périmètre de Grand Paris Sud ont connu deux périodes distinctes. Jusqu'en 1982, c'est avant tout l'expansion urbaine de la ville nouvelle d'Évry qui nourrit les mutations du territoire. Sur la période plus récente (1982-2017), l'urbanisation est, au contraire, portée par la rive droite de la Seine en raison, notamment, de l'édification de la ville nouvelle de Sénart et des infrastructures routières associées.

Ces deux périodes sont d'ailleurs marquées par une intensité de développement urbain assez égale. Ce sont ainsi 4 500 hectares qui sont urbanisés de 1949 à 1982,

puis 4 700 hectares de 1982 à 2017, avec un rythme annuel moyen autour de 135 ha/an sur les deux périodes. Sur la dernière période, on observe un pic de 1980 jusqu'au milieu des années 1990, et une consommation se maintenant à un niveau soutenu jusqu'au tournant de la crise de 2008. Depuis (de 2008 à 2017), l'urbanisation annuelle se situe autour de 50 hectares/an, soit quatre fois moins qu'au pic du début des années 1990. En dépit de cette forte diminution dans la consommation des espaces, Grand Paris Sud demeure l'un des territoires franciliens où la croissance urbaine est la plus forte.

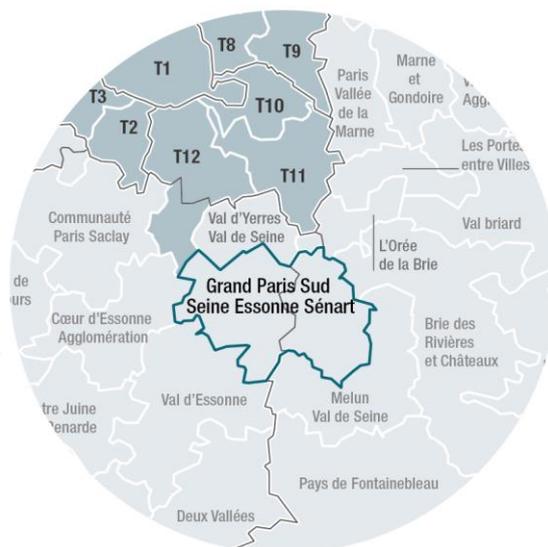
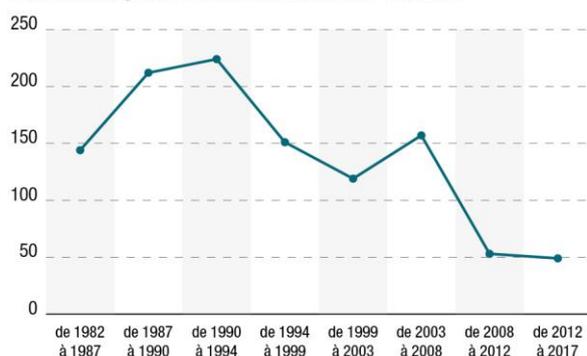
Sur la dernière période (2008 à 2017), ce qui est frappant est que l'étalement urbain est essentiellement nourri par le développement des zones dédiées aux activités économiques. En effet, ces dernières se développent deux fois plus vite que les ZAC dédiées à l'habitat à Grand Paris

Sud Essonne Sénart, rejoignant ici la tendance observée plus globalement en grande couronne<sup>55</sup>. Les deux rives de la Seine se distinguent cependant sur ces dynamiques. Malgré d'importants projets résidentiels, l'activité économique est majoritaire sur la rive droite, tandis que les

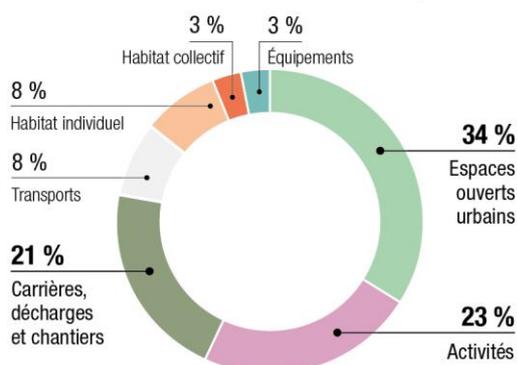
extensions concernent avant tout des projets d'habitat sur la rive gauche.

## Territoire du Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart

Évolution du rythme de l'urbanisation sur le territoire



Déterminants de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 2008 à 2017 du territoire Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart (594 hectares)



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022  
Source : L'Institut Paris Region



Ces caractéristiques urbaines, bien différentes d'une rive à l'autre de la Seine, s'accompagnent d'une culture et d'outils d'aménagement, comme de modèles économiques propres. Ils expliquent, pour une large part, comment se structure la gouvernance de l'aménagement de ce territoire et s'y fabrique la ville.

### 1.2 Une gouvernance de l'aménagement marquée par l'héritage des villes nouvelles

#### Les EPA à la manœuvre

Ce territoire a la spécificité de compter dans son périmètre deux ex-villes nouvelles : Sénart sur sa rive droite seine-et-marnaise et Évry sur sa rive gauche. Deux villes nouvelles lancées et portées par des opérateurs d'État qui ont

laissé un héritage urbain, une culture et un modèle économique de l'aménagement. Cette présence historique forte de l'État, depuis les années 1970, a généré, estime le directeur du développement et de l'attractivité territoriale de Grand Paris Sud « deux urbanismes différents : côté Évry, la ville moderne ; côté Sénart, la Cité-jardin. L'une – Évry – s'est réalisée rapidement dans les années 1970-1980 et l'autre – Sénart – a mis beaucoup plus de temps. Il en résulte deux urbanismes très affirmés. [...] Il y a, aussi bien sur la rive gauche que sur la rive droite, une culture de l'aménagement déclinée de manière distincte selon les territoires et les personnes. »

(Directeur du développement et de l'attractivité territoriale, C.A. Grand Paris Sud)

La construction de ces villes nouvelles s'est appuyée sur des outils de l'aménagement disposant de moyens juridiques dérogatoires au droit commun de l'aménagement opérationnel : les établissements publics d'aménagement

<sup>55</sup> Muriel Adam, Jean Benet, Laurie Gobled « Mos 2021 : une sobriété foncière bien établie malgré une reprise des

extensions », Note rapide n° 943, Institut Paris Region, juin 2022.

(EPA) des villes nouvelles qui collent désormais « *si bien à l'identité de ces villes nouvelles*<sup>56</sup> ». Des outils présentés, selon une approche quasi téléologique par ses instigateurs, comme « naturels et logiques ». Au regard des enjeux qu'il y avait à traiter, ceux-ci estimaient nécessaire de doter les opérateurs locaux – en l'occurrence les administrations déconcentrées de l'État – d'outils spécifiques de production de la ville.



Préfecture, Évry, 1971

© Jean Bruchet

Pourtant, la mise en place de ce type d'administration urbaine n'avait rien d'évident au moment de la création des villes nouvelles où la forme juridique de l'organisme d'aménagement faisait débat comme celle de l'association ou non des élus locaux que les hauts fonctionnaires de l'époque cherchent à contourner. L'architecte Michel Mottez, l'un des membres de l'équipe de Paul Delouvrier qui a travaillé à la construction d'Évry, se souvient dans ses *Mémoires de campagne* « avoir participé à un repas avec Michel Boscher, le député-maire d'Évry-Petit-Bourg, au cours duquel fut abordé le choix de la structure à mettre en place : établissement public ou société d'économie mixte. Cela était alors pour moi du chinois, mais ce que j'ai compris était que ce maire à la silhouette altière était intéressé par l'aventure qui lui était proposée, et j'eus la conviction qu'il allait prendre le bébé à bras-le-corps<sup>57</sup> ».

### Des maires, jamais totalement passifs

Mis à l'écart par les outils juridiques dérogatoires au droit commun de la construction, amputés d'une partie de leurs finances et de leur capacité à choisir leurs grandes infrastructures, les élus locaux – plus particulièrement les maires des communes, supports de ces villes nouvelles – joueront pourtant bien un rôle dans leur aménagement. Ils ne seront pas des acteurs passifs, mais des acteurs asso-

ciés à la décision, même si, en dernier ressort, elle ne relevait pas d'eux. Michel Mottez revient ainsi sur les liens de l'équipe de la ville nouvelle d'Évry avec les maires de ce qui n'était alors que de petites communes comptant, pour la plupart, moins de 1 000 habitants.

« *Un grand nombre de communes furent invitées officiellement à s'engager dans l'aventure. Il y eut d'une façon générale une vive opposition, tant de la part des communes communistes que des communes de droite très réservées sur les perspectives annoncées et aussi pour bon nombre d'entre elles, hostiles à la personnalité du député-maire d'Évry (Michel Boscher<sup>58</sup>) [...]. Finalement, quatre communes, trois volontaires, Évry, Courcouronnes et Bondoufle, et une enrôlée de force, Lisses, seront le support politique de la ville nouvelle d'Évry [...] Courcouronnes avec cent soixante-dix-neuf habitants ; le maire, Jean Métivet, était un ingénieur qui avait rénové une charmante maison dans le village. Bondoufle, avec deux cent quatre-vingts habitants, se composait de quatre exploitations agricoles et d'un petit cœur de village. Le maire, Henri Marcille, avait une entreprise agroalimentaire et se transformera en garagiste avec la réduction de ses terres pour cause d'urbanisation. Lisses, avec ses six cent quatre-vingts habitants, était la commune d'opposition liée à Corbeil. Le maire, Jean-Pierre Vervant, était un enfant du pays, fils de résistant fusillé par les Allemands. Il avait autour de lui une équipe d'amis fidèles avec lesquels il mènera son combat d'opposant à la ville nouvelle<sup>59</sup>.* »

Michel Boscher – maire d'Évry de 1947 à 1977 et président de l'EPA de 1969 à 1977 – rejoint ce témoignage lorsqu'il évoque dans un entretien sur la naissance de la ville nouvelle d'Évry les souvenirs de ses relations avec les équipes de l'EPÉVRY créé le 12 avril 1969. Cet opérateur public, dirigé à une échelle locale sous la tutelle de l'État, était chargé de programmer la construction et l'aménagement de la ville nouvelle sur un périmètre comprenant les communes de Bondoufle, Évry-Vieux Bourg, Courcouronnes et Lisses. Son premier directeur fut André Lalande, considéré comme le « père » de la ville nouvelle d'Évry.

« *L'EPA était l'outil principal de réalisation. Il y avait évidemment des contacts, des négociations, des discussions au niveau des élus locaux, ceux qui siégeaient au sein de l'EPA, et éventuellement les autres. [...] Il y a eu des concours. J'ai même été à l'origine du concours qui a donné naissance aux Pyramides. J'avais fait un concours public. J'avais même poussé les choses assez loin. J'avais obtenu les maquettes de quatre à six concurrents, des gens comme Niemeyer et d'autres, qu'on avait exposées au district. J'avais fait venir par autocar, des gens d'Évry, et je les faisais voter. [...] (Les rencontres avec les promoteurs) C'était surtout sur André Lalande (le directeur de l'EPÉVRY depuis 1969) que cela allait. J'ai eu l'occasion de rencontrer des promoteurs, mais je n'étais pas le*

<sup>56</sup> Loïc Vadelorge, « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », *Espaces et sociétés*, 2004 (4), n° 119, p. 37-54.

<sup>57</sup> Michel Mottez « *Carnets de campagne* », *Évry 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 25.

<sup>58</sup> Michel Boscher, député RPF, a porté au début des années 1970, la loi sur les villes nouvelles qui prendra son nom

(loi du 10 juillet 1970). Celle-ci a notamment mis en place les syndicats communautaires d'agglomération permettant d'associer plus formellement et directement les maires à la gestion des villes nouvelles. Michel Boscher fut également, président du district de la région parisienne de 1965 à 1973.

<sup>59</sup> Michel Mottez, « *Carnets de campagne* », *Évry 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 32-33.

décideur final. Avec André Lalande, on était sur la même longueur d'onde, on n'a pas eu de difficulté du tout. Il me tenait toujours très bien informé parce qu'il y avait des choses qui relevaient de son autorité directe. Il ne faisait jamais de cachotteries. Il me tenait au courant des négociations qu'il pouvait faire pour la venue d'industriels, etc. J'y étais souvent associé, du reste. Quand on a fait venir Dubrule et Pélisson, les fondateurs de Novotel, cela s'est passé avec André Lalande et moi<sup>60</sup>. »

Le quasi-achèvement de la ville nouvelle et les difficultés économiques de l'EPA d'Évry, qui se relève difficilement de la crise financière des années quatre-vingt-dix, ont conduit l'État, qui en assurait la tutelle, à proposer la dissolution de l'EPA et la fin de l'opération d'intérêt national à la fin de l'année 2000<sup>61</sup>. En dépit de la clôture de l'opération, il y a maintenant plus de vingt ans, il reste des traces dans le système local de l'aménagement du rôle qu'il a joué.

Une forte présence de l'État donc, que l'on retrouve sur la rive droite – avec un autre opérateur : l'EPA Sénart qui, au moment de la construction de la ville nouvelle, a acquis par expropriation d'importantes réserves foncières. Estimées, au lancement de la ville nouvelle, à 1 500 hectares, elles sont aujourd'hui gérées par GPA (Grand Paris Aménagement) qui dispose ainsi d'une ressource déterminante pour peser sur l'aménagement de l'espace de l'ex-ville nouvelle de Sénart. L'analyse de la typologie des porteurs de projets du territoire est, à cet égard, significative (voir carte p. 38).

Le fait que la rive droite soit en très grande partie sous opération d'intérêt national, couplée avec d'importantes réserves financières pour l'EPA Sénart, explique la quasi-exclusivité de l'établissement public sur l'aménagement de cette partie du territoire dont les projets se font en extension urbaine. Cette même maîtrise du foncier par ces opérateurs publics, aujourd'hui comme hier, expliquerait la culture de l'aménagement des acteurs de ce territoire.

« Il y a une culture de l'aménagement parce qu'il y a une maîtrise du foncier public qui est gigantesque. C'est l'histoire de la ville nouvelle. Cela se compte en centaines d'hectares qui ne sont et ne seront pas tous urbanisés. Pourquoi y a-t-il autant de ZAC ? Parce qu'il y a énormément de foncier qui reste public, aux mains de GPA, et du territoire via l'EPFIF, qui possède au moins 300 hectares. »

(Directeur du développement et de l'attractivité territoriale, C.A. Grand Paris Sud)

En raison de cette place centrale occupée par l'EPA Sénart, les élus communaux ont longtemps été dans une situation de dépendance à son égard ; dépendance qui tient aux possibilités offertes par la loi du 10 juillet 1970 – dite « loi Boscher ». Pour faciliter la création d'agglomérations nouvelles, cette loi fait en effet de l'EPA d'une ville nouvelle un aménageur incontournable pour les communes. Celles-ci doivent signer une convention de

délégation de maîtrise d'ouvrage avec cet EPA en vue de réaliser les équipements publics de la ville nouvelle. À cela s'ajoute un financement constitué de dotations apportées aux collectivités et d'avances accordées par l'intermédiaire de l'EPA, qui était de nature à renforcer la dépendance des premiers vis-à-vis du second. Les premières années, les communes vont, pour la plupart, subir cette présence très forte de l'EPA, avant d'opposer une résistance à un certain nombre de projets de celui-ci à la fin des années soixante-dix, et de revendiquer un plus grand rôle dans l'aménagement de leur territoire. Avec la décentralisation, et à la suite de la loi Rocard du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, les collectivités territoriales retrouvent un peu plus de marge de manœuvre. Elles ne sont plus obligées de recourir à l'EPA, mais elles y sont fortement incitées. Ainsi, à Sénart, elles vont continuer, à compter sur les capacités financières de l'EPA pour réaliser leurs équipements. L'EPA mobilisait pour cela « des avances remboursables à très long terme ». Deux éléments vont modifier l'équilibre des relations : l'intégration de l'ex-ville nouvelle de Sénart dans une structure intercommunale plus large – Grand Paris Sud – et, surtout, la réduction des moyens budgétaires de l'EPA<sup>62</sup> qui conduisent, de fait, à une nouvelle économie dans les relations financières de ce dernier avec les maires sans qu'un nouveau pacte financier entre l'État et les élus soit construit. Le mode de fonctionnement précédent a perduré alors même que l'EPA se trouvait réduit dans ses capacités de financement des équipements publics.

« À partir de 2010, il y a eu un arrêt des financements de l'État. Or, il n'y a pas eu de redéfinition d'un pacte financier entre l'État et les élus. Très concrètement, l'État n'était pas dans la meilleure position pour demander aux élus de contribuer financièrement aux projets d'aménagement. D'ailleurs, les élus ont fait du chantage à l'arrêt des projets et, assez naturellement, sans que cela soit officiel, l'EPA s'est substitué au financement de l'État. Un exemple. On a fait un parc de logistique XXL sur l'Est de la voie nationale (à cheval sur Moissy/Réau). Il y a une voirie de contournement de ce parc qui relie deux routes départementales. On a beaucoup plaidé pour que le département prenne la maîtrise de cette infrastructure. Au final, tout le monde a trouvé normal que la ZAC paye pour ces voiries de contournement, 15 millions d'euros [...]. » (Directrice générale de l'EPA Sénart)

Sur la rive gauche, la présence de l'État persiste aussi dans les dynamiques actuelles bien qu'à un degré moindre. Le territoire est encore concerné par trois OIN (Porte Sud du Grand Paris, Grigny, Grigny 2). L'essentiel des opérations est par ailleurs porté par Grand Paris Aménagement, ou la SPLA-IN Porte Sud du Grand Paris, qui associe GPA et la structure intercommunale. La rénovation des copropriétés de Grigny 2, particulièrement délicate, fait également appel à l'État via l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF). Néanmoins, l'État ne prescrit et ne fait pas tout sur ce territoire ; il n'est pas

<sup>60</sup> Michel Boscher, entretien réalisé par Sabine Effosse, juin-septembre 2002, *Première campagne d'archives orales « acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du programme interministériel Histoire et évaluation des

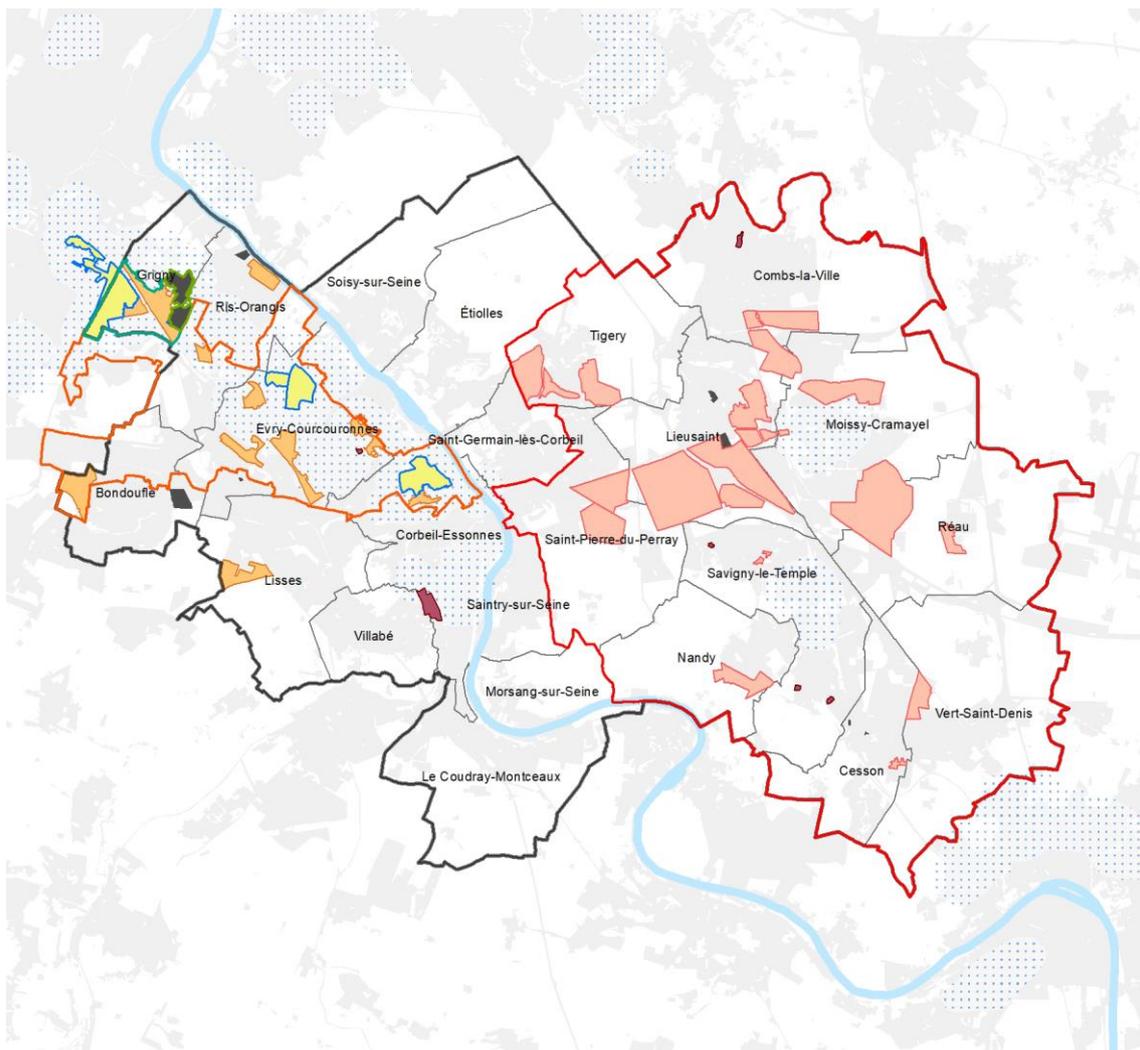
villes nouvelles, p. 15, 19, 25.

<sup>61</sup> Le 30 décembre 2000 est la date d'achèvement de la ville nouvelle.

<sup>62</sup> L'État a en effet, à partir de 2010, arrêté de financer l'EPA.

sous l'emprise de ces seuls grands opérateurs de l'aménagement. Sur ce point, la commune de Corbeil-Essonnes notamment se distingue de ses communes voisines. Historiquement, ces représentants – les communistes au lendemain de la Seconde Guerre avec pour maire un ancien résistant, Roger Combrisson – se sont opposés à ce que la commune, qui comptait alors près de 30 000 habitants, soit intégrée au projet de ville nouvelle d'Évry. Elle est, de fait, reléguée au second plan, d'autant plus qu'Évry est désignée comme chef-lieu de département, Corbeil ne conservant que son statut de sous-préfecture. Cette ville, autrefois siège d'une importante industrie de l'imprimerie et de la papeterie, réhabilite ses friches industrielles en mobilisant uniquement des aménageurs et des promoteurs privés. Ainsi, le site dit « de la Papeterie Darblay » a, depuis une dizaine d'années, été investi par des promoteurs privés intervenant sur toute la chaîne de l'aménagement (Bouygues et Icade), pour la production de près de 1 600 logements. La carte des opérations en cours

comme celle des opérations en ZAC – peu nombreuses sur ce secteur – montre bien que, dans cette commune, les opérateurs d'État sont absents et qu'on a affaire à une fabrique de la ville au coup par coup, sous la forme d'opérations immobilières sur des friches industrielles ou des terrains déjà urbanisés.



**Opérateur porteur de l'opération**

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#f4a460; border:1px solid black;"></span> EPA Sénart   | <b>Opération d'Intérêt Nationale</b>   | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; border:1px solid blue;"></span> NPNRU                    |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#f4a460; border:1px solid black;"></span> GPA/SPLAIN   | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; border:1px solid red;"></span> Sénart                      | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; border:1px dotted blue;"></span> Périmètre à TVA réduite |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#ffff00; border:1px solid black;"></span> Collectivité | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; border:1px solid orange;"></span> Porte Sud du Grand Paris |  |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#800000; border:1px solid black;"></span> Privé        | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; border:1px solid green;"></span> Grigny                    |  |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:#333; border:1px solid black;"></span> Non précisé     | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; border:1px solid lightgreen;"></span> Grigny 2             |  |

N 0 2 Km

© L'INSTITUT PARIS REGION,  
2020  
Sources : L'Institut Paris Region,  
BD Projets 2020



## 2 – Une gouvernance de l'aménagement sous influence d'État

### 2.1 Des modèles économiques d'aménagement fondés sur un foncier peu cher

Malgré ces différences institutionnelles, les deux rives du territoire de Grand Paris Sud se rejoignent sur plusieurs points dans leur modèle économique d'aménagement. Il repose ou, plus exactement, reposait avant tout sur un foncier peu cher, d'anciennes terres agricoles où était cultivée la betterave. Ce modèle économique souffre d'une difficulté majeure pour un territoire qui, historiquement, devait servir de « réserves d'emplois<sup>63</sup> » pour les habitants des deux ex-villes nouvelles, le marché de la construction de bureaux n'y est pas porteur. Par défaut, les opérations d'aménagement sont donc principalement tournées vers le logement. Or, les constructions neuves de logement sortent à des prix de vente finaux qui ne sont pas supérieurs à 3 000/3 500 euros maximum du mètre carré ; prix au-delà desquels les promoteurs ne trouveraient pas d'acheteurs. Leurs marges de bénéfices sont relativement limitées au regard des coûts élevés de construction.

*« Il s'agit d'un territoire où le foncier est peu cher. Mais, comme on n'est pas à La Défense, souligne la directrice de l'urbanisme de la ville d'Évry, où, sur 2 000 mètres carrés, on peut faire 60 000 mètres carrés de bureaux, on est contraint pour développer une offre de bureaux. Il en résulte un important prix de revient et des difficultés pour trouver un modèle économique équilibré. De même, lorsqu'on fait du logement, on a une charge foncière qui ne permet pas grand-chose. »*  
(Directrice de l'urbanisme de la ville d'Évry)

#### Exploiter un foncier peu cher

Plus au nord, à Grigny, on retrouve la même difficulté dans l'équilibre financier des opérations de construction qui réduit les possibilités de financement des équipements publics ; les collectivités locales ne pouvant verser des subventions d'équilibre pour clore leurs projets.

*« Il y a toujours des problématiques de financement des équipements publics dans ce genre d'opérations. Et, la ville n'a pas les moyens financiers pour mettre au pot et verser une subvention d'équilibre. On ne peut en effet vendre des charges foncières suffisamment hautes pour financer les équipements publics. Quand on partage une ambition de diversification de l'habitat et qu'on prétend pouvoir accueillir des programmes en accession à la copropriété, déjà il faut trouver un opérateur, ce qui n'est pas facile. On ne peut pas faire du Kaufman and Broad à 3 800 euros du mètre carré, cela ne peut être que la CLAM ou Gambetta (deux promoteurs de taille plus modeste) à 2 600 euros du mètre carré net. Cela se joue à pas grand-chose. Lorsqu'on a planché avec des*

*bureaux d'études sur ces problématiques, on s'est rendu compte que 2 650 euros, ça peut le faire, mais 2 700 euros, ça ne le fait pas. [...] Et ces problèmes sont exacerbés au sein des QPV (quartiers politiques de la ville), où les questions d'équations économiques sont encore plus difficiles à régler. »*  
(Directeur de l'urbanisme de la ville de Grigny)

Enfin, les problématiques sont similaires sur le territoire de l'ex-ville nouvelle de Sénart, bien qu'il soit plus éloigné du cœur d'agglomération. Composé d'un tissu urbain plus lâche, il ne s'en trouve pas moins aux prises avec les mêmes contraintes de marché reposant sur une équation : un foncier peu cher pour mener des projets d'urbanisation, mais des prix de sortie qui doivent être inférieurs à 3 500 mètres carrés pour trouver des acheteurs tout en assurant l'équilibre des budgets de l'aménageur comme du promoteur.

*« On est un territoire péri-métropolitain, aux portes de la métropole où il y a de très fortes contraintes de marché. On a une très faible élasticité des prix sur nos marchés. Le logement, il se vend entre 3 000 euros et 3 500 euros au mètre carré pour l'utilisateur final, le promoteur. On est à 1500/2000 euros au-dessous des prix de Marne-la-Vallée pour les mêmes coûts d'aménagement. On a donc moins de marge pour absorber les surcoûts liés à l'aménagement durable et à l'utilisation de matériaux biosourcés. [...] On est assez représentatif, me semble-t-il, de ce que l'on peut faire au titre de territoires péri-métropolitains durables. Comme le foncier n'est pas très cher, puisqu'il a été acquis en expropriation, on le rachète à l'État au prix de revient, c'est-à-dire au prix initial d'acquisition grevé des coûts de gestion par GPA. Auparavant, l'équilibre des opérations était plus facile à gérer. On n'avait pas les mêmes coûts d'aménagement, les mêmes coûts de dépenses environnementales, les mêmes contraintes de compensations collectives agricoles [...] »*  
(Directrice générale de l'EPA Sénart)

#### Des promoteurs attirés par un solide marché

Ces faibles marges de profit sur les sorties de produit expliquent que les promoteurs, investissant sur ce territoire, adoptent une gestion de « bon père de famille » recherchant plus la sûreté de l'investissement sur un marché jugé solide et aux risques limités que des gains importants.

*« La difficulté, explique la directrice générale de l'EPA Sénart, est que, lorsqu'on fait des appels d'offres pour des projets, les directions de la promotion de grands groupes de construction vous font des beaux projets mais quand ces projets passent aux services de la réalisation, ces derniers se rendent compte que les bilans ne tournent pas. Il faut rogner sur les charges foncières. [...] Je fais très attention à ce qu'il n'y ait pas de promoteurs monopolistiques. On est sur un territoire où les promoteurs qui interviennent font un choix « de bon père de famille » : leur marge sur opération sera plus réduite qu'ailleurs car les prix de sortie des opérations sont contraints par le marché, mais si le marché venait à se retourner, les*

<sup>63</sup> Dans ses *Carnets de campagne*, Michel Mottez rappelle que l'objectif initial fixé à la ville nouvelle, en termes d'emploi, était de

7 emplois sur 10 actifs résidents, L'Harmattan, Paris, 2003.

*perles seraient plus limitées. »*  
(Directrice générale de l'EPA Sénart).

Quant aux aménageurs privés, ils ne s'aventurent pas sur ce territoire où les grands opérateurs historiques de l'aménagement, du fait de leurs importantes réserves foncières, n'ont pas besoin de faire appel aux moyens financiers d'aménageurs privés, tout du moins tant qu'il s'agissait de développer un modèle d'urbanisme d'extension. Il est possible que la recherche d'un nouveau modèle économique, pour parvenir à équilibrer les opérations d'aménagement où le foncier pas cher aurait disparu de l'équation, change la donne.

*« Sur le territoire de Grand Paris Sud, au regard des acteurs déjà présents, il est clair que nous (UrbanEra) n'interviendrons pas comme aménageur à travers une concession d'aménagement. Il y a déjà des aménageurs : soit GPA ou la SPLAIN de Grand Paris Sud et, de l'autre côté, l'EPA. On ne va pas aller les attaquer sur leur terrain sachant que, d'un côté comme de l'autre, il y a suffisamment de réserves foncières qui sont propres à ces aménageurs pour qu'ils n'aient pas besoin de partenaires avant quelques années. C'est pour cela que, sur ce type de territoire, on intervient essentiellement comme co-aménageur, en espérant ainsi être plus présent dans une opération, mais une récente expérience nous a montré que nous étions moins présents aujourd'hui dans le dispositif que ce que nous espérions au départ. »*  
(Directeur de UrbanEra, filiale du groupe Bouygues Immobilier)

## 2.2 Réhabilitation : un portage technique et financier de l'État

La centralité de l'État dans la gouvernance de l'aménagement du territoire de Grand Paris Sud tient à la culture de l'aménagement issue des villes nouvelles, mais aussi à plusieurs autres facteurs : paupérisation de quartiers de certaines communes, échecs urbanistiques de grandes ZAC aménagées par des opérateurs privés... Les coûts pour réparer ces quartiers en déclin sont pharaoniques et ne peuvent pas être pris en charge par les collectivités locales, seules. L'État a donc été contraint d'intervenir de manière massive sur ces territoires où, dans les années 1960-1970, il est bien celui qui a construit ou prescrit de construire pour répondre à la forte demande de logements. Un directeur de l'aménagement d'une commune de ce territoire estime ainsi que *« tout ceci s'est fait avec la bénédiction de l'État, ce qui signifie qu'il a une responsabilité à cette situation très dégradée. D'où la présence, sur ce territoire, de plusieurs grands opérateurs de l'État : aussi bien Grand Paris Aménagement (GPA), l'EPA Sénart et l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) qui investit de manière massive sur ce territoire en endossant le rôle d'un véritable aménageur allant au-delà de son rôle classique de "porteur de foncier"<sup>64</sup> ».*

<sup>64</sup> L'EPFIF est un opérateur public foncier (EPF) de l'État, qui contribue à l'accroissement de l'offre de logements, au soutien du développement économique et à la lutte contre l'habitat indigne aux côtés des collectivités locales.

<sup>65</sup> Un dispositif créé par la loi ALUR de 2014.

## L'ORCOD-IN : un outil indispensable

L'EPFIF est notamment très impliqué à Grigny où il intervient sur la copropriété de Grigny 2 par le dispositif d'une ORCOD-IN (une opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national)<sup>65</sup> qui, à l'échelle nationale, est la plus importante par l'ampleur des moyens financiers injectés. Pour financer les projets, cette ORCOD-IN dispose d'un instrument qu'elle peut mobiliser si les élus s'accordent, ce qui a été le cas en Île-de-France : la TSE (taxe sur les équipements) jusqu'à 5 euros par personne par an. Cela représente une enveloppe de 60 millions d'euros par an grâce à laquelle l'ORCOD-IN mène une politique très onéreuse de rachat de logements et d'accompagnement des locataires, le temps de la transformation des logements. Même les bailleurs sociaux, disposant d'une assise financière solide, ne sont pas en mesure d'assumer de telles opérations de réhabilitation par rachat, dont l'équation économique est, de surcroît, très risquée. Le portage technique et financier est donc, au titre de l'OIN, assuré par l'État qui, avec la commune, pilote la direction du projet et sa mise en œuvre opérationnelle. Les élus et leurs techniciens jouent notamment un rôle clé dans l'intermédiation auprès de la population pour expliquer les projets. Il faut dire que la copropriété de Grigny 2 représente, à elle seule, plus de la moitié de la population de la commune, à laquelle les élus sont nécessairement attentifs.

Une gouvernance ad-hoc a été créée pour faire vivre cette opération atypique. Elle repose aujourd'hui sur un lieu de décision - un comité de direction - où sont présents le préfet à l'égalité des chances, la direction départementale des territoires, le maire de Grigny et des représentants de l'intercommunalité Grand Paris Sud. L'outil ORCOD-IN constitue par sa force de frappe, la dernière opération de sauvetage urbain possible, par la rénovation, de copropriétés qui s'enfoncent dans la spirale de l'endettement.

Plus largement, cette mobilisation de l'EPFIF<sup>66</sup> dans des opérations de requalification de copropriétés marque son évolution d'opérateur du foncier vers celle d'acteur de la réhabilitation. Elle montre aussi que les collectivités locales ne peuvent, seules, réparer les problèmes que connaissent certains territoires et que l'EPFIF en allant bien au-delà de son rôle historique de porteur du foncier renforce sa place dans le marché francilien de l'aménagement.

## Un « besoin d'État »

Emblématique des difficultés rencontrées sur ce territoire, la copropriété de Grigny 2 n'est pas le seul point noir lié à l'héritage des constructions réalisées dans les années 1960-1970 au sein de cette intercommunalité. La fabrique des villes nouvelles, avec des équipements édifés dans une période relativement courte, conduit à leur vieillissement simultané, comme c'est le cas à Évry, *« où tous les équipements ne pouvant être rénovés en même temps, il faut faire des choix<sup>67</sup>. »* Du côté de Sénart,

<sup>66</sup> Il importe aussi de souligner que cet acteur a modifié sa gouvernance avec notamment une présidence assurée par un représentant du conseil régional d'Île-de-France.

<sup>67</sup> Directrice adjointe aménagement, Évry.

le discours est le même. L'héritage des villes nouvelles nécessite un « besoin de l'État central » et pas seulement de l'EPA Sénart.

*« L'EPA joue le rôle de promoteur de développement économique. Les histoires, les liens sont différents en fonction des directeurs plus ou moins emblématiques. De notre côté, en tant qu'élus au conseil d'administration, nous devons affirmer notre volonté politique.*

*Préservation des terres agricoles, moins d'artificialisation, il va falloir intégrer ça. Il va falloir réfléchir à d'autres types d'industrie dont l'empreinte écologique doit être en adéquation avec le contexte actuel. Nous avons tout pour être un territoire d'innovation en la matière. Pour cela, on va avoir besoin de l'État central et pas juste de l'EPA Sénart. »*  
(Maire de Savigny Le Temple)

### 2.3 Une agglomération : deux grands opérateurs publics d'aménagement

La configuration des opérateurs publics de l'aménagement présente une double particularité : une présence très marquée des opérateurs publics de l'État, une partition du territoire de Grand Paris Sud entre sa rive gauche et sa rive droite tenant à l'histoire de son aménagement. D'où la volonté – qui fait débat – de plusieurs maires de Grand Paris Sud de rationaliser la situation en constituant, à l'échelle de la nouvelle intercommunalité, un opérateur d'aménagement unique.

#### S'émanciper de la tutelle d'État

Ce souhait de certains élus de s'extraire de la tutelle de des opérateurs d'État présents sur le territoire n'est pas nouveau. Dès la fin des années 1990, des élus d'Évry, tentent de s'émanciper de la tutelle de l'État en reprenant en main le pilotage des opérations d'aménagement. Ils s'inspirent des politiques conduites par leurs homologues des ex.villes nouvelles de Cergy et de Saint-Quentin en Yvelines qui, à la sortie de l'OIN, se sont dotés de leur propre outil pour à se substituer aux établissements publics d'aménagement. Ce modèle de gouvernance de l'aménagement n'était toutefois pas reproductible à Évry car, à la différence des C.A qui ont remplacé les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) de Cergy et de Saint-Quentin en Yvelines, celle qui succède au SAN d'Évry était endettée. Elle ne pouvait donc racheter les opérations d'aménagement et le foncier pour le confier à un opérateur qu'elle aurait spécifiquement créé. Finalement, sur la base d'un accord politique issu de la sortie de l'opération d'intérêt national (OIN), les opérations d'aménagement sont bien transférées à la nouvelle communauté d'agglomération – Centre Essonne – qui, elle-même, en confie l'aménagement à l'AFTRP. L'État, via l'AFTRP, se retrouve donc à nouveau à la manœuvre pour gérer les opérations d'aménagement et le foncier, hérité de la stratégie d'acquisition de l'EpÉvry, qui représente un peu plus de 200 hectares de terrain. « *Par le foncier dont il dispose, souligne l'actuel directeur de la direction territoriale de GPA, GPA est, de fait, un acteur incontournable. [...] Cela explique aussi le ressenti, parfois, de dépossession que cette histoire a pu générer*

*entre l'État et les collectivités locales. »* Ce sentiment de « dépossession » des élus était renforcé par le fait que le conseil d'administration de l'AFTRP ne comprenait aucun représentant du territoire d'Évry.

#### L'invention d'une nouvelle forme juridique : la SPLA-IN

La nomination, en mars 2014, de Manuel Valls, alors maire d'Évry au poste de Premier ministre de François Hollande, ouvre une « fenêtre d'opportunité » pour la création d'une nouvelle structure partenariale d'aménagement local. Le directeur de GPA, Thierry Lajoie, défend dans un rapport remis à la ministre du Logement et de l'Égalité des territoires, en novembre 2015, de nouvelles façons d'outiller l'aménagement et les territoires, parmi lesquelles figure l'idée d'associer l'État et les collectivités locales dans le cadre d'une SPLA-IN. Il s'agirait donc de la sorte d'innover en créant une structure regroupant deux types de puissance publique : celle de l'État et celle de collectivités locales. Dès le mois de février 2017, cet outil est adopté par le Parlement dans le cadre de la loi sur *Le statut de la ville de Paris et de l'aménagement*. Parallèlement, des négociations s'engagent à l'échelle du territoire de la récente intercommunalité de Grand Paris Sud pour mettre en place une SPLA-IN qui est créée le 21 décembre 2017.

*« Il est clair, dès la publication du rapport de Thierry Lajoie, que le territoire d'Évry, de par son passé de ville nouvelle et le rôle qu'y joue l'État, devait se doter de ce type d'outil.*

*Il est clair aussi, que si l'on n'avait pas engagé un travail sur le foncier de GPA, dans une nouvelle approche partenariale, nous n'aurions pas été en mesure de créer une SPLA.*

*La mise en place d'un pacte foncier a été la pierre angulaire de cet accord et de la construction de la société. Il repose sur trois éléments : l'identification du foncier des deux actionnaires - GPA et GPS ; une méthode d'évaluation de ce foncier lorsqu'il doit servir à une opération, avec l'idée qu'il ne soit pas un élément déstabilisant de son bilan (établissement d'une fourchette de valorisation, entre un montant plancher et un montant plafond au sein de laquelle est déterminée selon la méthode du compte à rebours, la valeur retenue) ; enfin la mise en place d'un droit de priorité de la SPLA. Si d'aventure un tiers (opérateur/investisseur privé ou public) vient à toquer à la porte d'un des deux actionnaires pour acheter un des fonciers dont il est détenteur, la SPLA sera préalablement sollicitée pour savoir si elle souhaite acquérir ce foncier ou non. S'il répond négativement, le foncier peut alors être mis en vente. »*  
(Directeur général de la SPLA-IN Grand Paris Sud Aménagement)

Le président de la SPLA-IN, Stéphane Raffaëlli (maire de Ris-sur-Orangis), souligne lui aussi l'importance de ce pacte foncier – qui donne la priorité à la SPLA-IN sur le foncier de ses actionnaires – pour parvenir à construire ce partenariat avec l'État, dont la mise en œuvre fut compliquée.

*« Cette SPLA-IN, c'est dix ans de négociation pour être enfin entendu par l'État et obtenir cet accord entre l'État et Grand Paris Sud qui a été accompagné d'un pacte foncier très important dans un territoire où le foncier non urbanisé sous emprise de la puissance publique représente près de 1 300 hectares du fait des stratégies d'acquisition des EPA des villes nouvelles<sup>68</sup>. »*

La singularité du montage de cette structure tient à l'entrée de l'État au capital d'une SPLA à hauteur de 51 % ; les 49 % restants étant pris en charge par Grand Paris Sud.

Autant les partenariats entre collectivités locales sont classiques en aménagement, autant cette association entre un opérateur d'État et une structure intercommunale constitue une innovation sur le plan juridique dont témoigne le « IN » (d'intérêt national). Le « IN » permet d'associer l'État à ce montage juridique. Il n'y a, en revanche, pas de lien entre une OIN et la SPLA-IN qui est une sorte de « faux ami ».

La singularité du montage tient aussi au fait que l'équipe de cette société est constituée de 10 à 15 personnes mises à disposition par GPA bénéficiant de ses outils informatiques, comptables, juridiques. Il en résulte une confusion des rôles entre les deux institutions qui, selon les acteurs locaux, mériteraient d'être clarifiés dans les années à venir pour autonomiser et rendre plus lisible, vis-à-vis des partenaires, l'action de cette structure.

L'un des avantages pour les collectivités locales de cet outil à la forme juridique hybride est qu'il bénéficie des garanties conférées par l'État : garantie de bonne fin sur la durée, capacité à lever de la dette, financement des

équipements publics... ce qui n'est pas négligeable dans un marché où les opérations sont risquées. Au fond, la mise en place de la SPLA-IN vise un double objectif : relancer la production de logements et décriper des relations État / collectivités locales, perçues comme trop « descendantes », en les intégrant à la gouvernance de l'OIN. Au terme de quatre années de fonctionnement, la SPLA-IN porte sept opérations<sup>69</sup> sur le territoire et devrait, à court terme, en porter neuf. Elle s'affirme ainsi progressivement comme un acteur de l'aménagement du territoire.

*« On a créé un outil mixte, entre l'État et les collectivités locales, qui est le fruit d'une histoire, qui aujourd'hui fait ses preuves et dispose d'une stabilité assez forte.*

*On le voit, par exemple, sur les emprunts bancaires, que les banques nous accordent à des taux particulièrement bas ». (Directeur général de la SPLA-IN Grand Paris Sud Aménagement)*

L'histoire de la construction de ce territoire intercommunal, comme des politiques et des outils d'aménagement mis en œuvre depuis plus de 50 ans sur cet espace, explique donc la coexistence, au sein de cette agglomération, de deux grands opérateurs d'aménagement.

---

<sup>68</sup> Stéphane Raffaëlli, Quel retour d'expérience de la SPLA-IN entre Grand Paris Aménagement et Grand Paris Sud ? table ronde au SIMI, 8 décembre 2021.

<sup>69</sup> Cette société porte cinq opérations d'aménagement antérieurement concédées par Grand Paris Sud à GPA sur les communes d'Évry, Lisses et Bondoufle : la ZAC du centre urbain

à Évry (contrat d'intérêt national signé le 24 juin 2016) et l'opération des Aunettes ; l'opération les Folies « Parc Léonard de Vinci » à Lisses, l'opération des portes de Bondoufle « Grand Parc » à Bondoufle. L'opération Canal Europe à Courcouronnes et à Évry.

## Synthèse partie 2

### **Un territoire encore fortement marqué par la présence historique d'opérateurs d'État**

L'héritage des villes nouvelles est bien lisible dans le système d'acteurs de l'aménagement de Grand Paris Sud dominé par deux grands opérateurs - GPA et l'EPA Sénart. Des opérateurs qui, bien qu'ils doivent s'adapter à la nouvelle donne institutionnelle – notamment à la constitution d'une intercommunalité regroupant deux ex-villes nouvelles – et à de nouvelles contraintes en matière d'aménagement, en particulier celles imposées par le ZAN, jouent encore un rôle de premier plan dans l'aménagement de ce territoire. Leurs relations aux collectivités locales et leurs modes d'échange ont sensiblement évolué sous l'effet d'une modification de leurs ressources financières (moins d'aides de l'État central) et d'un renforcement des moyens techniques, juridiques et humains des collectivités locales et de l'intercommunalité.

### **Une gouvernance originale sur la base d'une SPLA-IN, mais ne disposant pas d'une légitimité pour agir sur l'ensemble du territoire**

Contrairement à d'autres territoires d'Île-de-France, à Grand Paris Sud, la structure intercommunale a pleinement endossé son rôle d'aménageur en s'alliant avec un opérateur d'État, GPA, pour créer une société d'aménagement au statut juridique hybride permettant de faire converger les stratégies de deux puissances publiques : une SPLA-IN. Pour l'État, cette entrée au capital d'une SPLA présente assurément l'intérêt de modifier son rapport aux collectivités locales, en n'apparaissant plus comme l'acteur « tout-puissant », mais comme un partenaire. Cette association avec une intercommunalité lui assure sur le long terme un rôle prépondérant dans l'aménagement de ce territoire, c'est une sorte de « garantie de participation ». De fait, ce montage juridique garantit à GPA de ne pas être simplement le partenaire d'un ou de plusieurs projets urbains, mais bien de jouer un rôle de développeur d'un projet de territoire et de renforcer son ancrage territorial. Pour les élus locaux, cet outil constitue un moyen d'organiser leur prise d'autonomie vis-à-vis des opérateurs d'État tout en continuant à bénéficier de l'ingénierie et du foncier de GPA. On ne saurait néanmoins surévaluer les capacités de cette jeune structure, dont le périmètre d'intervention demeure restreint. Elle se garde bien en effet de se positionner sur les communes situées sur le versant est de la Seine, dont le principal aménageur demeure l'opérateur historique depuis le début des années 1970 : l'EPA Sénart. Il existe une forme d'accord tacite de non-intervention de la SPLA-IN sur le périmètre d'intervention de l'EPA Sénart comme si chacun des opérateurs publics avait sa propre « clientèle » de

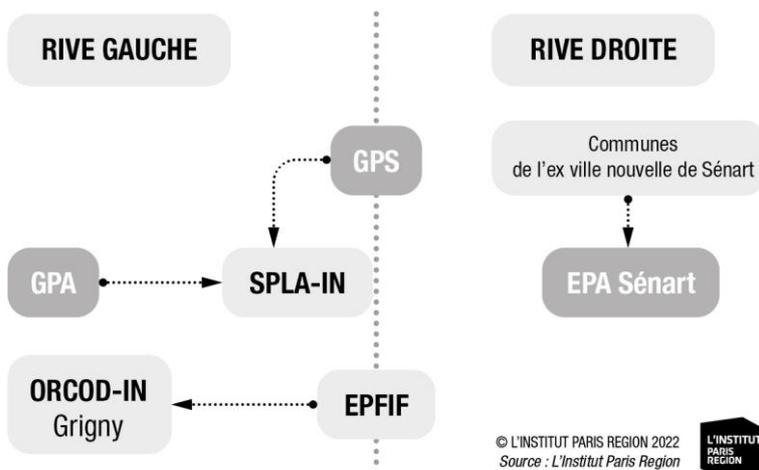
communes. Ce territoire paraît ainsi couper en deux, continuant à fonctionner sous un double régime en matière d'aménagement, dont le point commun est la présence de l'État.

### **Un modèle de gouvernance sous influence de l'État**

Les opérateurs d'État occupent une place centrale sur ce territoire, mais qui n'est pas monopolistique. Leurs relations avec les collectivités locales ou leur regroupement apparaissent moins asymétriques qu'elles ne l'étaient dans les années de construction des villes nouvelles. Ils composent avec les communes ou leur regroupement, accompagnent leurs projets plus qu'ils les imposent. On peut donc parler d'un modèle de gouvernance de l'aménagement sous influence de l'État.

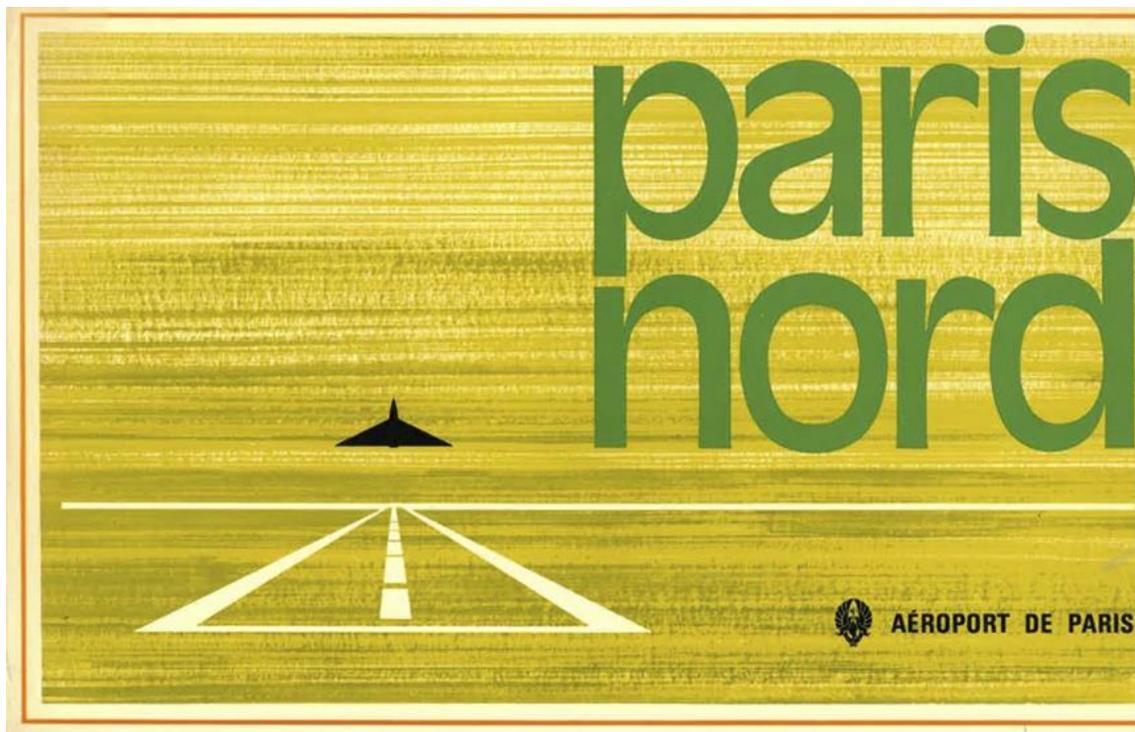
Cette influence de l'État est d'autant plus forte que, sur ce territoire, les enjeux d'aménagement renvoient aussi bien à des projets de construction de nouveaux quartiers qu'à de très lourdes opérations de réhabilitation (comme sur Grigny 2) que les communes ne peuvent mener sans les moyens financiers très importants injectés par l'État via, l'ORCOD-IN (EPFIF) notamment. Elle se joue également au niveau de la « distribution » du foncier – qui demeure principalement entre les mains de GPA – et par les prescriptions dans les projets susceptibles d'être développés sur ces fonciers.

## GOUVERNANCE DE L'AMÉNAGEMENT GRAND PARIS SUD



## Partie 3 – Roissy Pays de France

### 1 – L'aéroport : l'impact d'une infrastructure métropolitaine sur un territoire



Aéroport de Paris, « Paris Nord », janvier 1967, couverture de la brochure.  
Source : Archives ADP.

L'intercommunalité de Roissy Pays de France a, sur le plan des outils d'aménagement, une histoire bien différente de celle de Grand Paris Sud, ne serait-ce que parce qu'il n'y a pas eu sur ce territoire la construction d'une ville nouvelle. Si l'on prend la même période d'analyse que pour Grand Paris Sud et que nous reconstruisons fictivement – puisqu'il y a peu encore, ce territoire n'avait aucune existence juridique – l'histoire des faits en matière d'aménagement qui l'ont marqué, le plus structurant et le plus impactant sur son développement territorial est, sans conteste, la construction de l'aéroport international de Roissy Charles-de-Gaulle. Inauguré le 8 mars 1974, cet objet métropolitain, situé au centre de Roissy Pays de France, est à l'origine des enjeux et des tensions qui ont accompagné la construction politique de ce territoire, de la même manière qu'il a contribué à façonner les politiques d'aménagement de plusieurs de ses communes contraintes de composer avec les externalités négatives qu'engendre une activité aéroportuaire internationale (bruit, infrastructures routières et ferroviaires à l'origine de coupures urbaines, etc.). Il explique aussi la construction du système de gouvernance de l'aménagement de ce territoire où un acteur joue, par la seule étendue de son emprise foncière, un rôle central : Aéroport de Paris.

#### 1.1 Une intercommunalité étroitement liée à son aéroport

##### Un aéroport partagé entre trois départements

Géographiquement, la communauté d'agglomération Roissy Pays de France (CARPF) a la particularité d'être à cheval sur plusieurs départements – ceux du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne – comme l'est d'ailleurs la plateforme aéroportuaire de Roissy, dont l'emprise se

trouve sur ces deux départements et celui de la Seine-Saint-Denis. La position de cette infrastructure aéroportuaire ne doit d'ailleurs rien au hasard. Dès 1957, son implantation dans la Plaine de France est envisagée. 3 200 hectares de terres libres sont d'ailleurs inscrits au PADOG (plan d'aménagement et d'organisation générale) de 1960. Mais c'est au moment où s'opèrent le grand découpage des départements de petite et de grande couronne et l'amputation d'une partie nord de l'Île-de-France, par la loi du 10 juillet 1964, que son emprise de 3 256 hectares est définitivement arrêtée<sup>70</sup>. Pour éviter que cet équipement d'intérêt national, pourvoyeur de

<sup>70</sup> Le périmètre de l'aéroport est validé par un arrêté du 16 juin 1964.

richesses économiques et d'emplois, ne se trouve entre les mains d'une seule collectivité territoriale, les représentants de l'État prennent soin de choisir une emprise aéroportuaire qui repose sur plusieurs départements<sup>71</sup> et sept communes (Roissy-en-France, Épiais-lès-Louvres, Mauregard, Tremblay-en-France, Compans, Le Mesnil-Amelot et Mitry-Mory).

Près de 50 ans plus tard, lorsque les préfets et les élus locaux finalisent la carte intercommunale en Île-de-France et que les frontières de la métropole du Grand Paris (MGP)<sup>72</sup> font l'objet de négociations, la question de l'intégration ou non de l'aéroport dans la MGP sera, là encore, le principal enjeu au cœur des discussions non seulement pour les communes où se trouve la plateforme, mais aussi pour le vaste territoire de projet appelé *Grand Roissy* qui tend à être identifié à la place aéroportuaire de Roissy. Précisons que la place aéroportuaire renvoie à un « *territoire plus vaste que la simple plateforme aéroportuaire, soumis aux différentes externalités (positives et négatives) liées à l'aéroport : comme les retombées économiques ou encore les impacts environnementaux du trafic aérien liés notamment au bruit*<sup>73</sup> ».

Cette place aéroportuaire connaît une forme d'institutionnalisation par la création, à l'initiative des communes, d'une *Association des collectivités du Grand Roissy*, le 19 octobre 2011, visant notamment à défendre « *les projets de transport en commun, d'équipements et d'infrastructures indispensables au développement du Grand Roissy*<sup>74</sup> ». Ce n'est pourtant pas le périmètre de cette coopération souple de projet qui sera finalement retenu pour construire la nouvelle intercommunalité du Grand Roissy, mais un périmètre plus réduit. Dans le jeu de coupes et découpes territoriales du territoire du Grand Roissy, les retombées financières liées à l'aéroport comme le maintien des équilibres politiques vont jouer un rôle déterminant.

### **L'aéroport international maintenu à l'extérieur de la métropole du Grand Paris**

En août 2014, lors des discussions au sein de la commission régionale de coopération intercommunale (CRCI), qui suivent l'adoption de la loi MAPTAM, un premier choix est fait par les élus locaux de ce qui est alors la C.A. Roissy Porte de France : celui de ne pas intégrer

la MGP<sup>75</sup>. La conséquence directe est de laisser l'infrastructure aéroportuaire métropolitaine en dehors de la métropole. La richesse fiscale issue des activités aéroportuaires demeure ainsi très largement au sein de l'ex-C.A. Roissy Pays de France, dont le périmètre est élargi contre l'avis des élus de la C.A. Roissy Porte de France. Une partie de la plateforme se trouve rattachée à la métropole du Grand Paris, puisque la commune de Tremblay, qui appartient à l'EPT 7 *Terres d'Envol*, accueille un morceau de celle-ci. Un second choix résulte de l'initiative du préfet du Val-d'Oise de pousser le scénario d'une fusion de deux intercommunalités du Val-d'Oise – celle du Val de France et de la communauté d'agglomération Roissy Porte de France – pour parvenir au seuil minimal de 200 000 habitants imposé par la loi MAPTAM à chaque intercommunalité dont le siège se trouve dans l'agglomération parisienne. Un scénario auquel le président de Roissy Porte de France, Patrick Renaud (maire de Roissy), était opposé. « *Nous n'avons, déclarait-il dès le mois de mars 2014, ni envie d'intégrer la métropole du Grand Paris, car onze de nos dix-neuf communes sont contre, ni de nous marier avec nos voisins*<sup>76</sup>. » On ne pouvait être plus clair ! Il justifie cette position par les spécificités de son intercommunalité par comparaison à la partie sud du Grand Roissy, plus urbanisée, plus proche par son tissu urbain des caractéristiques du cœur d'agglomération. Au départ, en 1995, il est vrai que la C.A. Roissy Porte de France est une intercommunalité construite autour de la commune de Roissy et de l'aéroport. Elle est composée essentiellement de communes rurales, à l'habitat resserré autour de quelques rues principales, entourées de grandes plaines agricoles caractéristiques du paysage de ce qui était, historiquement, la Plaine de France. Toutes ces communes, positionnées à droite ou sans étiquette, à la sociologie homogène fonctionnent sur le modèle de « l'entre-soi ». « *Il s'agit alors, estime l'urbaniste Jacqueline Lorthiois, d'un collectif d'intérêts entièrement dédié au développement économique de l'aéroport, destiné à profiter de la manne fiscale des activités implantées, dont l'importance est largement supérieure à la taille de la commune d'accueil*. » Sous la pression préfectorale, des communes communistes (Fosses et Marly-la-Ville) et Fontenay-en-Parisis intègrent en 2002 cet EPCI.

<sup>71</sup> La genèse de Roissy, dénommé à l'origine « Paris III » puis « Paris Nord » avant de prendre le nom de l'un des villages qu'il colonise, procède, comme le souligne Nathalie Roseau, « *tout autant de l'essor attendu du transport aérien que des perspectives de développement de la région parisienne* » in *Le futur des métropoles*, MétisPress, 2022, Nathalie Roseau, p. 108.

<sup>72</sup> Conformément à la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014.

<sup>73</sup> Voir sur ce point Tanguy Le Goff et Pauline Zeiger, « *Gouvernance des places aéroportuaires : les cas de Stockholm et d'Amsterdam* », *Note rapide*, Institut Paris Region, n° 736, décembre 2016.

<sup>74</sup> Les coopérations souples de projet. Un outil du Grand Paris de

demain ? Paris Métropole, Institut Paris Region, APUR, juin 2015.

<sup>75</sup> La loi NOTRe, du 7 août 2015, avait pourtant amendé la loi MAPTAM pour permettre aux communes des intercommunalités « aéroportuaires », en particulier celles liées à l'aéroport d'Orly, de rejoindre la MGP. Il fallait néanmoins une double condition qu'une majorité se dégage au sein de ses communes membres et au sein des communes membres des autres intercommunalités concernées par la même plateforme aéroportuaire. Voir Agnès Parneix, Isabelle Zugetta, Chroniques de l'interco. n° 4, *Métropoles du Grand Paris ou intercommunalités de grande couronne*, juin 2015.

<sup>76</sup> « *Roissy Porte de France refuse d'épouser Val de France* », *Le Parisien*, 8 mars 2014.



**Périmètres historiques de gouvernance de Roissy Pays de France**

**Intercommunalités en 2015**

CA Roissy Porte de France

CA Val de France

CC Plaines et Monts de France

Départements

Périmètre historique de l'EPA Plaine de France

0 2 Km

© L'INSTITUT PARIS REGION, 2020  
Sources : L'Institut Paris Region, Mode d'Occupation du Sol 2017



En 2009, quatre autres suivent, dont la ville socialiste d'Écouen. Enfin, la commune de Goussainville, qui était jusqu'ici boudée parce que pauvre, déficitaire en emplois et marquée, elle aussi, à gauche – au sein d'un EPCI positionné à droite – est rattachée, à l'initiative du préfet, à l'intercommunalité de Roissy Porte de France. Elle atteint ainsi le seuil de population minimal permettant de la transformer en une communauté d'agglomération. En 2014, au moment où un nouveau schéma de coopération intercommunale est lancé, cette intercommunalité n'est donc plus seulement un territoire de communes rurales.

De son côté, l'intercommunalité de Val de France est située au sud-est du Val-d'Oise dans un espace urbain dense, en contact immédiat avec le cœur de la métropole, dont ces communes constituent un prolongement.

Leur paysage est marqué par les grands immeubles d'habitation collective construits dans les années 1950 et 1960, et des espaces pavillonnaires qui constituent comme une continuité bâtie avec le cœur de métropole tendant à gommer les limites communales. Cette intercommunalité repose sur un tandem initial composé, dès 1997, par les municipalités socialistes de Sarcelles (près de 60 000 habitants en 1999) et de Villiers-le-Bel (26 000 habitants).

À ces communes, peuplées de classes populaires, viennent s'ajouter en 2001 deux communes de droite : Arnouville et Garges-lès-Gonesse à la composition sociologique moins populaire. Enfin, la municipalité socialiste de Gonesse, dirigée par le député-maire Jean-Pierre Blazy, est la dernière commune à intégrer cette intercommunalité, en 2012, dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale lancé par le préfet du Val-d'Oise.

La fusion de ces deux intercommunalités constitue la partie ouest de la C.A. Roissy Pays de France. Son versant est se compose de plusieurs communes de Seine-et-Marne qui appartenaient à l'ex-communauté de communes Plaines et Monts de France (77). Elles ont rejoint, contre leur gré, cette nouvelle structure intercommunale<sup>77</sup>. Sans doute, ce choix a-t-il été en partie déterminé par le souci de maintenir l'unité du périmètre de place aéroportuaire du Grand Roissy en incluant dans la nouvelle intercommunalité la partie est de cette place aéroportuaire. Si cet argument a pu contribuer au rattachement d'une partie de l'EPCI de Plaines et Monts de France, il est une autre raison, sans doute plus déterminante, qu'on ne saurait écarter : la seule fusion des intercommunalités de Roissy Pays de France et de Val de France aurait fait basculer l'intercommunalité à gauche. L'intégration de différentes communes de Seine-et-Marne était donc une nécessité pour maintenir l'équilibre politique en faveur de la droite.

### **Une intercommunalité construite contre la volonté de nombre de ses communes membres**

Ces différences très marquées de nature entre les communes expliquent les positions partagées des maires

<sup>77</sup> Claye-Souilly, Compans, Dammartin-en-Goële, Gressy, Juilly, Le Mesnil-Amelot, Longperrier, Mauregard, Mitry-Mory, Moussy-le-Neuf, Moussy-le-Vieux, Othis, Rouvres, Saint-Mard, Thieux, Villeneuve-sous-Dammartin, Villeparisis.

<sup>78</sup> Le schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) est

à la réception du projet d'intercommunalité porté, dès 2015, par le préfet<sup>78</sup>.

La création de la C.A. Roissy Pays de France est défendue par les maires des zones urbanisées, notamment par François Pupponi, qui était alors le seul élu de la C.A. Val de France favorable au projet. Il est appuyé par Jean-Louis Marsac (PS), maire de Villiers-le-Bel, et Jean-Pierre Blazy (PS), maire de Gonesse. La position des maires de la communauté de communes de Plaines et Monts de France (CCPMF), à dominante rurale, est bien différente. Rapidement, ils engagent en vain un recours en urgence pour s'opposer à la création de cette intercommunalité qui enlève 17 des 37 communes que compte l'agglomération de Plaines et Monts de France, soit près de 60 % de sa population.

Face à la fuite d'une partie de la manne financière vers la nouvelle entité intercommunale, le conseil départemental de Seine-et-Marne pose également un recours. Les deux recours n'aboutiront pas. Les 17 communes de l'ex-C.A. de la C.C. Plaines et Monts de France sont rattachées à cette vaste intercommunalité supra-départementale, dont le périmètre est entériné par les préfets du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne, le 9 novembre 2015. Le président du conseil départemental de Seine-et-Marne n'abandonnera pas ces 17 communes. Pour les maintenir dans le giron des politiques d'aménagement du département, et « lutter contre le dépeçage autoritaire du département<sup>79</sup> », il est à l'initiative de la création d'une coopération souple de projet réunissant ces 37 communes, *l'Association Seine-et-Marne Nord*. Et, quelques mois plus tard, il signe un contrat intercommunal de développement (CID) avec les communes seine-et-marnaises de Roissy Pays de France de près de 3,8 millions d'euros.

L'enjeu est affirmé sans ambiguïté par le président du conseil départemental, il faut parer aux velléités expansionnistes de la métropole du Grand Paris. « *Les enjeux majeurs du Grand Paris nous obligent à penser et à anticiper différemment, estime-t-il. Nous travaillons actuellement sur le projet d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Nord Seine-et-Marne pour développer cette vision plus large et stratégique qui nous fait parfois défaut. Nous sommes passés par bien des épreuves pour en arriver là, du dépeçage de la Seine-et-Marne à un projet de territoire sans associer les acteurs. Mais les coups reçus n'abatront pas la volonté du département* <sup>80</sup> »

En définitive, la C.A. Roissy Pays de France ne compte pas moins de 42 communes (25 communes du Val-d'Oise et 17 communes de Seine-et-Marne) qui représentent 354 451 habitants sur 342 kilomètres carrés, soit une taille comparable à son intercommunalité voisine de Seine-Saint-Denis, l'établissement public territorial de Paris Terres d'Envol (T7). Cette naissance contrariée, avec une vive opposition des communes seine-et-marnaises, explique les difficultés de cette C.A. à prendre, dans les premiers temps de son fonctionnement, ses différentes compétences et, notamment, celles relatives à l'aménagement. L'hétérogénéité des communes

arrêté par le préfet de région, le 4 mars 2015.

<sup>79</sup> Jean-Jacques Barbaux, cité par *Le Moniteur de Seine-et-Marne*, le 3 mars 2017.

<sup>80</sup> Cité par *Le Parisien*, 8 novembre 2017.

membres de cette intercommunalité conduit à des attentes très différentes en matière d'aménagement entre l'est et l'ouest de ce territoire, entre des communes à dominante rurale et des communes se situant dans la continuité urbaine du cœur d'agglomération.

## 1.2 Des dynamiques d'aménagement conditionnées par les externalités de l'aéroport

Il faut reconnaître que ces communes ont connu des étapes de développement contrastées. On le voit bien à travers l'analyse sur le temps long (près de 70 ans – de 1949 à 2017) du mode d'occupation des sols (MOS) de Roissy Pays de France (voir carte ci-après).

### Un poids atypique des zones d'activités dans la consommation de l'espace

En 1949, le territoire est avant tout marqué par les tissus pavillonnaires historiquement développés le long des voies de chemin de fer (Villiers-le-Bel, Arnouville, Goussainville, Villeparisis) et dans les noyaux villageois de l'espace rural. La période qui suit (de 1949 à 1982) voit un développement massif de l'urbanisation. Ce sont près de 5 900 hectares d'espaces agricoles, naturels et forestiers (179 ha/an en moyenne) qui rejoignent le giron urbain, soit l'équivalent de la moitié de la superficie de Paris. Deux principaux moteurs expliquent cette poussée urbaine.

Le premier est la construction des grands ensembles commencée dans les années 1950 à Sarcelles, Villiers-le-Bel, Garges-lès-Gonesse, Gonesse et Goussainville. À la même époque, à l'est du territoire, sont construits de « *petits collectifs de trois ou quatre immeubles, à Mityr-Mory, Claye-Souilly, Villeparisis, Louvres ou Arnouville, donc dans les petites villes du territoire*<sup>81</sup> ».

Un second élément important marque, au cours de ces 50 dernières années, le développement de ce territoire : l'aéroport de Roissy, inauguré par Pierre Messmer, Premier ministre de Georges Pompidou, le 8 mars 1974. L'emprise de l'aéroport sur le territoire est de plus de 3 000 hectares. Une telle emprise s'explique, pour le géographe Philippe Subra, par l'objectif de cet aéroport qui est de « *donner à l'agglomération (parisienne) les moyens de répondre à une croissance du trafic aérien que l'on prévoit très forte, avec l'avènement du transport aérien comme phénomène de masse. [...] Les responsables du District, sous la direction de Paul Delouvrier, qui élabore au même moment le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965, s'appuient donc sur l'hypothèse d'une agglomération de 14 millions d'habitants en l'an 2000. [...] Et le projet de nouvel aéroport n'échappe pas à la règle. La taille de l'équipement est proportionnée à la croissance attendue de l'agglomération, de l'économie française et donc du trafic aérien, censé résulter de ces deux facteurs* ». Roissy Pays de France a donc la spécificité de disposer d'une infrastructure aéroportuaire de dimension

internationale qui va profondément impacter aussi bien la richesse économique de ce territoire et son identité que le développement des communes qui le composent.

Comme le note un journaliste, au moment de son inauguration, l'ouvrage aéroportuaire « *fait entrer ce territoire dans un monde nouveau et dans un âge nouveau* ».

La période la plus récente (1982-2017) du MOS est sans doute la plus révélatrice de l'impact de l'activité aéroportuaire sur les logiques d'aménagement et d'occupation du sol. Le rythme d'urbanisation ralentit de 30 % (une tendance bien moindre qu'à l'échelle régionale), avec un total de 4 450 hectares nouveaux, soit un rythme annuel moyen de 127 ha/an.

Dans le même temps, les modalités de cette urbanisation diffèrent. Désormais, c'est la création ou l'extension de zones d'activités tirées par le dynamisme économique de l'aéroport et, en particulier, par le développement des activités logistiques liées à la construction de l'A1 qui porte l'urbanisation.

Ce développement d'activités et d'emplois « *entraîne une pression foncière pour les activités induites, notamment la logistique et le logement*<sup>82</sup> » qui explique l'apparition de nouvelles zones pavillonnaires dans les communes à dominante rurale. Si l'on regarde de plus près ce qui s'est passé depuis 1982, on constate une période de forte croissance de la fin des années 1980 à 2000, puis un net ralentissement à partir des années 2000, tout particulièrement sur la dernière décennie. On compte autour de 50 hectares d'urbanisation par an entre 2008 et 2017. Le rythme de croissance des espaces urbanisés est désormais six fois inférieur au pic des années 1990.

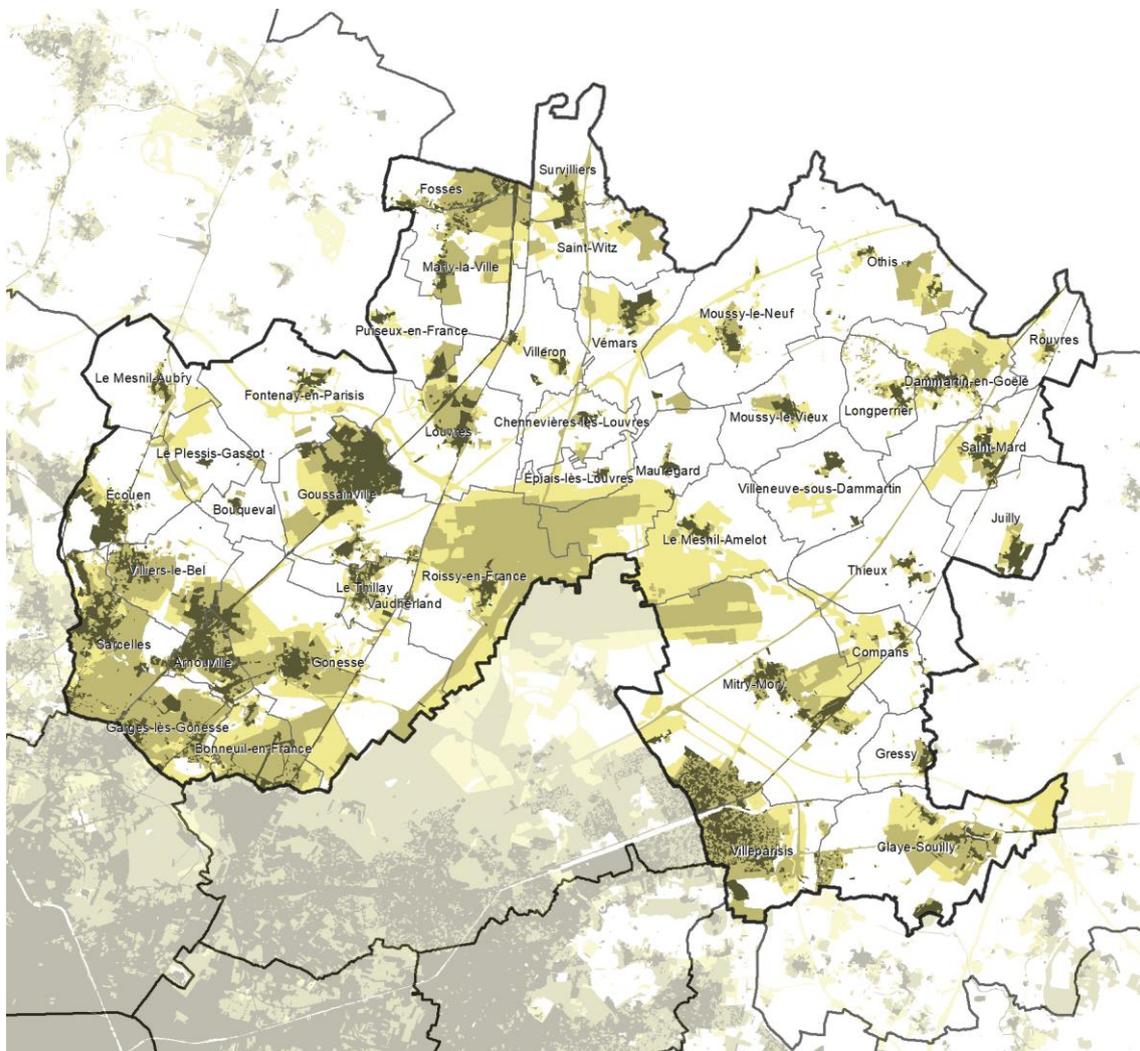
Plusieurs communes de cette intercommunalité doivent, il est vrai, composer avec des contraintes pesant sur les possibilités d'urbanisation qui résultent des externalités négatives de l'aéroport : zones inconstructibles en raison des nuisances sonores de l'aéroport. C'est le cas, par exemple, de la commune de Goussainville, dont l'aéroport n'a cessé, depuis sa création, de modeler l'urbanisation, voire de la figer tant les contraintes et les réglementations strictes en matière d'urbanisme ont limité le champ des possibles pour les édiles de cette commune et de celles situées à proximité. Directement impactées par le bruit du trafic aérien, elles ont été, pour reprendre les termes mêmes de techniciens du district de la région parisienne au moment de la création de l'aéroport, « *sacrifiées* »<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Histoire contemporaine du territoire de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France – 1885-2020, Mission Territoire commun – Direction de la Culture et du Patrimoine.

<sup>82</sup> Jacques Grangé, « *Plaine de France, un territoire indéfinissable ?*

Une rétrospective de la planification urbaine dans le secteur de Roissy. » *Les Cahiers de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France*, n° 139-140, pp. 88-93.

<sup>83</sup> Cité par Nathalie Roseau, *Ibid.* p. 139



**Evolution de l'occupation des sols du Grand Roissy de 1949 à 2017**

- Espaces urbanisés en 1949
- Espaces urbanisés en 1982
- Espaces urbanisés en 2017

N 0 2 Km

© L'INSTITUT PARIS REGION, 2020  
 Sources : L'Institut Paris Region, Mode d'Occupation du Sol 2017



« Le développement de la commune par la construction de grands ensembles dans les années 1950-1960, explique le directeur de l'urbanisme de Goussainville, s'accompagne d'un développement autour de la programmation d'activités avec l'implantation, dans les années 1970, de l'aéroport en limite de Goussainville. Surtout, c'est l'implantation des deux pistes nord qui vont profondément marquer le développement de la ville pour plusieurs raisons. D'abord parce que cela a marqué le déclin du vieux village, puisque le vieux village, se trouvant pile dans l'axe des pistes de l'aéroport, a été en partie abandonné. Les maisons ont été murées et rachetées par Aéroport de Paris, qui avait pour objectif de les démolir, mais n'a jamais pu le faire parce qu'elles sont placées dans le périmètre de 500 mètres d'une église classée. Finalement, la ville a déplacé son centre-ville vers le nord autour de la mairie, autour des nouvelles centralités d'équipements publics et administratifs. Cela n'a pas été sans conséquence, puisque cela a conduit à l'émergence d'un centre-ville qui s'est développé, au coup par coup, sans vision globale de l'aménagement du territoire, avec la création d'une deuxième gare de RER qui dessert le centre-ville. On n'est pas dans un aménagement qui a été pensé, réfléchi, mais dans la réaction à un phénomène un peu brutal de disparition du centre historique. On a donc installé dans ce noyau, un peu au milieu de toutes ces zones pavillonnaires qui s'étaient développées de manière anarchique, parce que nous étions dans l'entre-deux-guerres. On était dans une logique de lotissement et de profit et non dans une logique d'urbanisme, d'aménagement de la ville. Par ailleurs, le développement de tout un tas de zones d'activités en lien avec la proximité de l'aéroport, puisque l'aéroport a apporté des nuisances, mais aussi des activités économiques, notamment sur la partie sud de la ville, où il n'y avait plus la possibilité de construire des logements. Car l'une des grandes contraintes de Goussainville, qui est aussi une contrainte pour nombre d'autres communes du territoire, c'est le plan d'exposition au bruit (PEB). Il contraint énormément le développement de la ville, notamment en matière de construction de logements. Une grande partie de la ville, en tout cas les centralités de la ville, sont localisées en zone C ce qui est très contraignant en termes de développement, voire en zone B où c'est encore pire, puisque c'est l'interdiction totale de construire le moindre logement. Cela a marqué la ville et c'est venu contrarier les possibilités de mutation et de restructuration urbaine de la commune, c'est venu figer en quelque sorte les aménagements, cela a marqué et marque encore le paysage urbain aujourd'hui, ne serait-ce que par les nombreuses coupures urbaines liées aux infrastructures qui desservent l'aéroport. C'est un héritage un peu difficile, car il faut reconnecter les espaces, les quartiers coupés par ces infrastructures. »

(Directeur de l'urbanisme, Goussainville)

En dépit de ces limites et contraintes à la construction sur de nouveaux terrains ou des friches, Roissy Pays de France reste l'un des territoires à la croissance la plus rapide de la région, mais les déterminants de cette consommation d'espace diffèrent nettement de la moyenne régionale.

Au sein de ce territoire, les activités économiques y représentent, en effet, quasiment le double de la consommation d'espace du secteur, alors que ces deux postes sont à égalité à l'échelle francilienne. Les dynamiques d'aménagement de Roissy Pays de France se distinguent donc par leur forte dominante économique qui a partie liée avec son infrastructure aéroportuaire. Celle-ci tire économiquement le territoire et en modèle le paysage par le développement de grandes surfaces d'activités, de logistique, qui constituent le *background* indispensable au développement de l'activité aéroportuaire.

## Un aménagement de surfaces d'activités où le privé est très présent

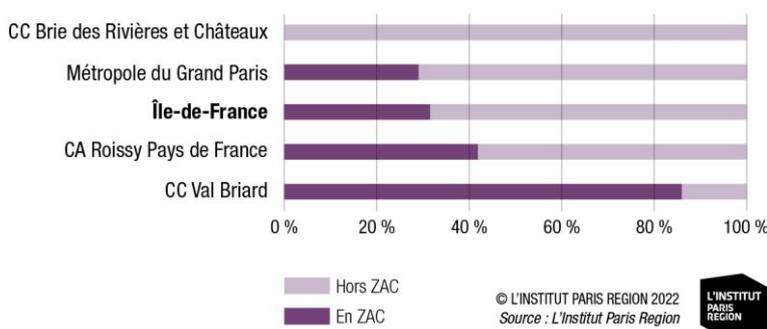
Dans ces dynamiques d'aménagement d'activités économiques, la contribution de l'aménagement public est inégale. Si, comme pour l'habitat, il est responsable d'une part plus importante des nouvelles surfaces d'activités (42 %) qu'à l'échelle régionale (32 %), la répartition de ces dynamiques est plus confuse à l'échelle communale. Les nouvelles surfaces d'activités prennent place, en effet, aussi bien au sein de communes urbaines que de communes plus rurales.

Dans l'aménagement de ces surfaces d'activités, le rôle des opérateurs privés apparaît plus clairement que pour le logement. Cela tient sans doute à la nature des opérations d'aménagement qu'impliquent ces zones d'activités principalement dédiées à la logistique. De fait, celles-ci, par leurs usages spécifiques et leurs caractéristiques physiques, nécessitent, au-delà des voiries, moins d'équipements que d'autres zones, notamment celles consacrées au logement. Elles laissent ainsi les opérateurs privés davantage capables de les gérer par eux-mêmes, et donc d'investir ce chaînon de l'aménagement sur lequel ils se positionnaient moins auparavant.

Cet investissement en aval des opérations d'aménagement, leur offre, estime Nicolas Raimbault dans une analyse des acteurs de l'immobilier logistique, trois avantages : celui de sécuriser le foncier en l'achetant avant même qu'il ne soit aménagé, « de réduire la dépendance aux politiques locales. Ensuite, cela permet d'aménager puis de posséder des zones d'activités entières, appelées "parcs logistiques", en lieu et place d'entrepôts isolés dans des parcelles au sein de zones d'activités économiques aménagées et gérées par des collectivités locales. Enfin, l'investisseur de parcs logistiques est, de

fait, aussi gestionnaire immobilier, ou property manager. Les particularités de la demande immobilière logistique sont ainsi favorables à l'intégration de la totalité de la chaîne immobilière de l'aménagement à la gestion immobilière<sup>84</sup> ». De véritables firmes se sont d'ailleurs spécialisées dans ce domaine, et sont très présentes sur les territoires situés « aux portes des métropoles », comme celui de Roissy Porte de France, porte d'entrée de la métropole francilienne sur l'international. Parmi ces opérateurs de l'immobilier logistique, on trouve notamment comme porteurs de ces zones d'activités ou de parcs logistiques Rhéa Goodman, Parcolog ou encore Pro Logis qui est la figure type de l'« aménageur-développeur-investisseur-gestionnaire de fonds immobiliers et de parcs logistiques<sup>85</sup> ». Ces opérateurs privés sont présents à Dammartin-en-Goële, Moussy-le-Neuf ou encore Vémars. Nicolas Raimbault montre ainsi comment cette société a acheté les terrains directement auprès des propriétaires via l'intermédiaire d'une société locale, les a viabilisés, dans cette commune, dans le cadre juridique d'un lotissement privé, afin de développer les bâtiments de son parc. « Les négociations avec la mairie, souligne-t-il, sont incontournables, car celle-ci a le pouvoir de classer le terrain en usage "activités économiques" dans son plan local d'urbanisme (PLU), et c'est elle qui signe ensuite les permis de construire. Cependant, une fois l'accord établi, sans difficulté particulière dans ce cas, Prologis jouit d'une grande autonomie dans le processus d'aménagement et de développement ainsi privatisé. » La spécialisation dans la logistique de ce territoire aéroportuaire s'est accompagnée d'une présence et même d'un ancrage local d'opérateurs privés qui interviennent sur tout le domaine de l'aménagement.

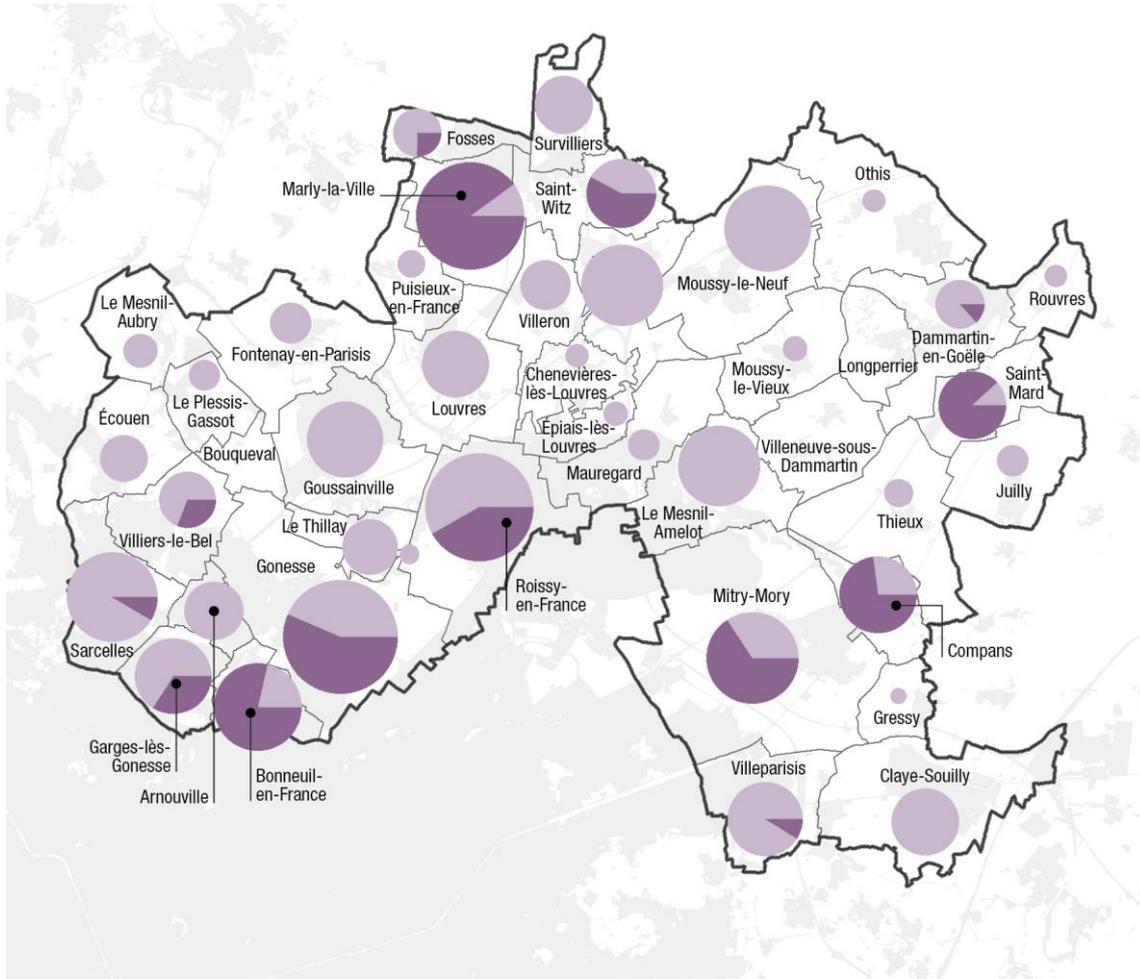
## La part des surfaces d'activités nouvellement réalisées en ZAC de 2003 à 2016



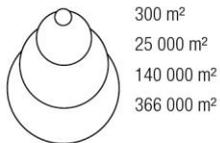
<sup>84</sup> Nicolas Raimbault, ProLogis : « Local partner to global trade ». Une firme intégrée et globale dans l'immobilier logistique. *Flux*,

n° 93/94, juillet-décembre 2013.

<sup>85</sup> Nicolas Raimbault, *Ibid.*



**Nouvelles surfaces d'activité économique entre 2003 et 2016**



Surfaces d'activité économique apparues hors ZAC  
 Surfaces d'activité économique apparues en périmètre de ZAC



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022  
 Sources : DRIEA, Base BADORA au 1<sup>er</sup> janvier 2016,  
 L'Institut Paris Region - MOS 2017

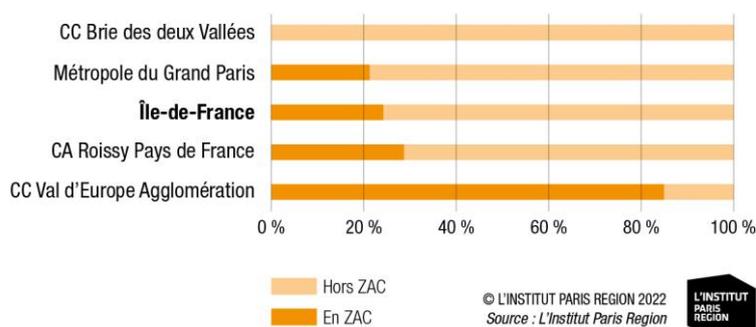


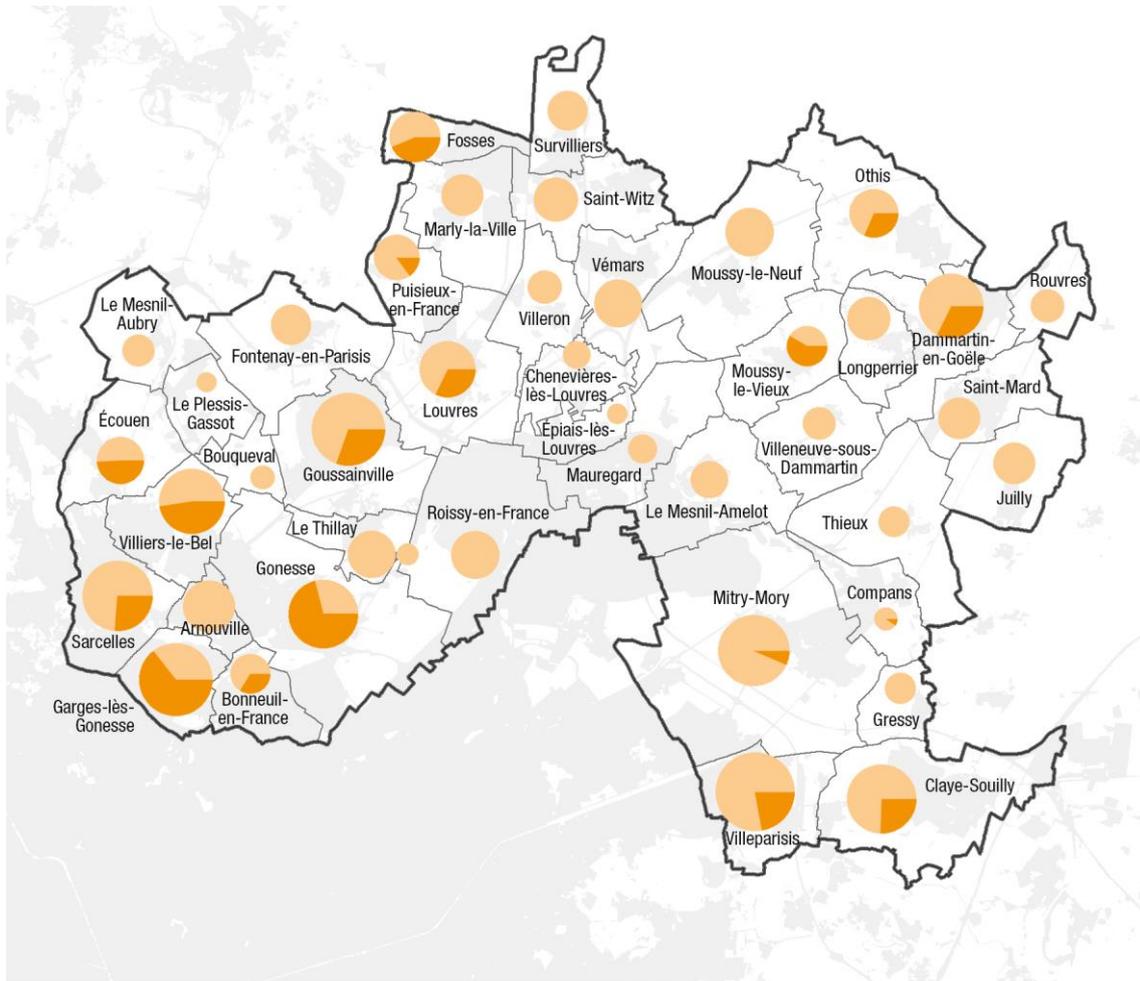
**Le logement : un recours au public très variable selon les secteurs de l'intercommunalité**

Concernant le logement, Roissy Pays de France se situe cinq points au-dessus de la région pour la part réalisée au sein de ZAC. Avec 29 % des nouveaux logements réalisés en ZAC, ce chiffre est peu élevé en comparaison à des contextes de ville nouvelle, comme on l'a vu avec Grand Paris Sud, où des territoires comme le Val d'Europe, Marne et Gondoire, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, ou encore Sénart où la quasi-totalité de la nouvelle production se fait au sein de périmètres sous maîtrise d'ouvrage publique. Ce constat varie cependant au sein de la communauté d'agglomération. Plus le contexte communal est urbain (en continuité de

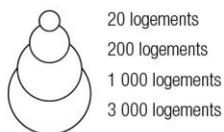
l'agglomération parisienne, ou au sein d'une polarité de l'espace rural), plus le recours à l'aménagement public est de mise. Les communes rurales, comme Survilliers, Moussy-le-Neuf, Marly-la-Ville, moins dynamiques dans la production de logements, s'appuient davantage sur les procédures de droit commun de la construction pour leur production urbaine. Un élément de différenciation entre les communes sur le plan de la construction des logements tient aussi aux contraintes liées au plan d'exposition au bruit qui limitent fortement les possibilités de construction dans certaines communes. C'est particulièrement vrai sur les communes de Goussainville ou Roissy.

**La part des logements réalisés hors ZAC et en ZAC entre 1996 et 2016**





**Nouveaux logements entre 1996 et 2016**



- Nouveaux logements apparus hors ZAC
- Nouveaux logements apparus en périmètre de ZAC



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022  
 Sources : DRIEA, Base BADORA au 1<sup>er</sup> janvier 2016,  
 L'Institut Paris Region - MOS 2017



## 2 – Une gouvernance de l'aménagement où les forces sont partagées

Ici aussi, des opérateurs d'État ont joué et jouent un rôle important dans l'aménagement. Ce n'est pas par leur investissement dans la construction de villes nouvelles qu'ils s'imposent comme « grands aménageurs », mais principalement par un ouvrage monumental chargé, au moment de sa création, d'assurer la compétitivité de la région parisienne et la modernisation du territoire national, l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.

### 2.1 Aéroport de Paris : gestionnaire, propriétaire et aménageur

#### Une enclave au sein du territoire

Celui-ci explique la place d'un opérateur gestionnaire qui est aussi l'un des plus grands propriétaires fonciers d'Île-de-France (Aéroports de Paris<sup>86</sup> – ADP) avec encore aujourd'hui 138 hectares de réserves foncières disponibles sur la plateforme de Roissy Charles de Gaulle.

Cette entreprise est libre d'aménager la plateforme comme elle l'entend sans même avoir à consulter les élus ou les techniciens des communes sur lesquelles la plateforme est implantée. Plus précisément, le service qui s'en occupe est la direction immobilière d'Aéroports de Paris créée relativement récemment, en 2003. Sa création correspond à une volonté d'ADP « *d'exploiter les espaces situés à l'extérieur des terminaux, qui avaient jusque-là majoritairement le statut de réserves foncières, sans mise en valeur réelle.*

*La gestion de l'aéroport sort alors des terminaux, des parkings et des pistes pour s'élargir à l'ensemble du périmètre aéroportuaire<sup>87</sup> ». Dans ce service, les profils majoritaires sont ceux d'ingénieurs – issus de l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC), de l'École nationale des travaux publics (ENTP) ou encore de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) – et d'architectes, plus spécialistes de construction de « grands ouvrages », comme les terminaux, que de l'organisation et de l'aménagement d'un espace urbain.*

Ce sont eux, comme le montre Lucie Emmanuelle Duvont-Dumettré dans sa thèse consacrée à l'aéroport de Roissy, qui vont s'occuper du développement des opérations immobilières de la plateforme – aussi bien liées aux activités aéroportuaires qu'à l'immobilier de diversification de (bureaux, hôtels, commerces et services, logistique, locaux d'activités et industriels) – en privilégiant une optique de rentabilité économique de ces actifs « *immobiliers sur laquelle les élus locaux n'auront pas de prise. Cette plateforme constitue en effet un territoire à part où il est difficile pour les élus des communes*

*accueillant la plateforme comme pour la C.A. Roissy Pays de France d'avoir une capacité d'influence, voire d'être simplement informés de la politique d'aménagement envisagée. »*

*« ADP, sur le cœur de l'aéroport, faisait un peu les choses dans son coin, se rappelle un directeur de l'aménagement de Sarcelles. J'ai même vu, deux ou trois fois, l'ancien président de l'agglomération, Patrick Renaud, reprocher aux dirigeants d'ADP de ne pas l'avoir prévenu de la réalisation de projets qui étaient en concurrence avec d'autres situés en dehors de la plateforme aéroportuaire.*

*Donc, même lui, qui n'était pourtant pas dans l'interventionnisme et la planification à outrance, râlait vis-à-vis d'ADP en disant "certes, vous êtes chez vous, mais vous êtes aussi partie prenante du territoire".*

*Ils considéraient qu'ils étaient maîtres chez eux, que nous n'avions pas à nous occuper de leurs projets hôteliers ou autres. On peut penser que la crise du Covid, avec les aides dont a bénéficié ADP de la part de l'État, va permettre de changer leurs relations avec les collectivités locales. En tout cas, le nouveau président de la C.A., Pascal Doll, se bat pour cela. » (Directeur de l'aménagement, Sarcelles)*

La plateforme gérée par Aéroports de Paris constituerait donc une sorte d'enclave au sein de la C.A. Roissy Pays de France. Il existe pourtant des relations régulières entre les représentants d'ADP et les élus de ce territoire et, plus largement, de celui de la place aéroportuaire du Grand Roissy.

Une coopération souple de projet, prenant la forme juridique d'une association, favorise ces échanges entre élus et représentants d'ADP, sur le développement du Grand Roissy, c'est le Club du Grand Roissy. Composé d'élus qui, depuis une trentaine d'années, participent à la construction politique du Grand Roissy<sup>88</sup>, on y trouve également les principaux acteurs économiques et de l'aménagement, notamment ADP ou Air France, représentés par leur directeur des affaires publiques ou leur directeur délégué aux affaires territoriales. Ce club, sorte de scène de discussion, de lieu de partenariat et d'influence, permet aux acteurs locaux d'avoir un minimum d'échanges avec ADP et, pour ce dernier, d'être en prise directe avec des canaux d'accès à la décision politique qui peut directement impacter l'accès à la plateforme.

Même s'il ne répond qu'imparfaitement aux attentes des élus locaux en matière de scénarios prospectifs et de construction d'une stratégie d'ensemble de la plateforme<sup>89</sup>, cet espace conduit à nuancer fortement la représentation d'ADP comme un gestionnaire qui serait totalement hors-sol, sans liens avec le territoire d'accueil de la plateforme.

<sup>86</sup> Créé par ordonnance ministérielle le 24 octobre 1945.

<sup>87</sup> Voir *Quand l'aéroport devient ville, géographie d'une infrastructure paradoxale*, Lucie-Emmanuelle Duvont-Dumettré, thèse de doctorat en géographie, Université Michel-de-Montaigne, Bordeaux 3, 2015, p. 171.

<sup>88</sup> Le président de ce club est l'ancien président de la C.A. Roissy Pays de France, Patrick Renaud, et l'un de ses vice-présidents,

l'actuel président de cette intercommunalité, Pascal Doll.

<sup>89</sup> Les mêmes difficultés à construire des espaces de négociation et de dialogue entre ADP et les collectivités locales environnantes sont présentes à Orly. Voir Tanguy Le Goff et Pauline Zeiger, « Gouvernance des places aéroportuaires : les cas de Stockholm et d'Amsterdam », *Note rapide*, Institut Paris Region, n° 736, décembre 2016.

## ADP : un établissement public semi-privatisé

Pour comprendre la manière dont les gestionnaires d'ADP se positionnent par rapport aux acteurs locaux – en particulier aux élus du territoire –, il est important de rappeler qu'ADP est un établissement public dont l'État est toujours l'actionnaire majoritaire avec 50,6 % des parts qui, en 2020, étaient évaluées à 9,5 milliards d'euros.

Ils se trouvent donc sous la tutelle de l'État, mais une « tutelle souple », car les dirigeants disposent d'une très large autonomie de gestion par rapport à leurs ministères de tutelle<sup>90</sup> ; une autonomie renforcée depuis la transformation d'ADP en société anonyme (S.A.) et sa privatisation partielle en 2006.

Il faut aussi rappeler qu'en 2019 avait été voté, dans le cadre de la loi pour la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE), l'élargissement de la privatisation d'ADP auquel s'étaient opposés, en déposant une requête pour référendum d'initiative partagée auprès du Conseil constitutionnel, l'ensemble des conseils départementaux d'Île-de-France et le conseil régional.

Cette privatisation devait être mise en œuvre en 2020, avant que la pandémie de Covid 19 ne change la donne en mettant en difficulté financière le groupe ADP. Très lourdement impactée par la mise à l'arrêt des aéroports puis par la réduction du trafic aérien durant de longs mois, ADP est l'une des entreprises qui a bénéficié du fonds d'investissement de 100 millions d'euros accordés par l'État à la filière aéronautique pour qu'elle surmonte cette période de crise dans le transport aérien.

Une autre conséquence de la crise sanitaire est l'abandon d'un grand projet d'aménagement porté, depuis plusieurs années, par ADP, celui de la construction d'un nouveau terminal : le terminal 4. Il est définitivement enterré par le Gouvernement, par la voie de la ministre de la Transition écologique, Barbara Pompili, le 11 février 2021. Avec l'arrêt de ce projet d'aménagement, les quelque 122 hectares situés au sud de la commune de Mauregard qui étaient sanctuarisés constituent, à nouveau, un foncier disponible pour ADP.

Les autres projets d'aménagement lancés par ADP au cours des dernières années sont une zone cargo de 178 hectares au sud de la plateforme aéroportuaire, dont la livraison finale est prévue en 2030, et plusieurs zones d'activités : une à l'est de la plateforme, à Mitry-Mory, de 67 hectares, et une, plus modeste, au cœur même de la plateforme, de 8 hectares, dénommée « Roissy Est ».

## Le modèle de l'Airport City

Au-delà de ces projets en cours, la tendance, depuis une vingtaine d'années, est à la transformation de la plateforme aéroportuaire en un véritable *Airport City* ou ville aéroportuaire ; un label marketing dont le groupe ADP en serait « le précurseur et le promoteur » (site Internet ADP). Quoi qu'il en soit, cette stratégie de développement immobilier et d'aménagement, visant à rentabiliser les espaces commerciaux et le foncier dont

dispose ADP, s'est traduite par une densification et une extension de la capacité hôtelière – notamment dans le haut de gamme – et par la multiplication des centres commerciaux, comme Aéroville, sur la plateforme. ADP a donc opté pour une logique de marchandisation des espaces de l'aéroport que sa privatisation partielle, en 2006, a accéléré.

Les collectivités territoriales et les opérateurs de l'aménagement doivent s'adapter à cette stratégie de construction d'une ville aéroportuaire avec ses bureaux, ses commerces, ses hôtels, ses espaces de congrès et ses différentes aménités, qui tend à faire de l'aéroport une destination en soi.

Une telle transformation de la fonction de l'infrastructure a des effets sur les espaces environnants, sur les flux de population et donc sur l'organisation même du territoire en termes d'aménagement, ne serait-ce que par les infrastructures à prévoir ou à configurer pour s'adapter aux flux de passagers.

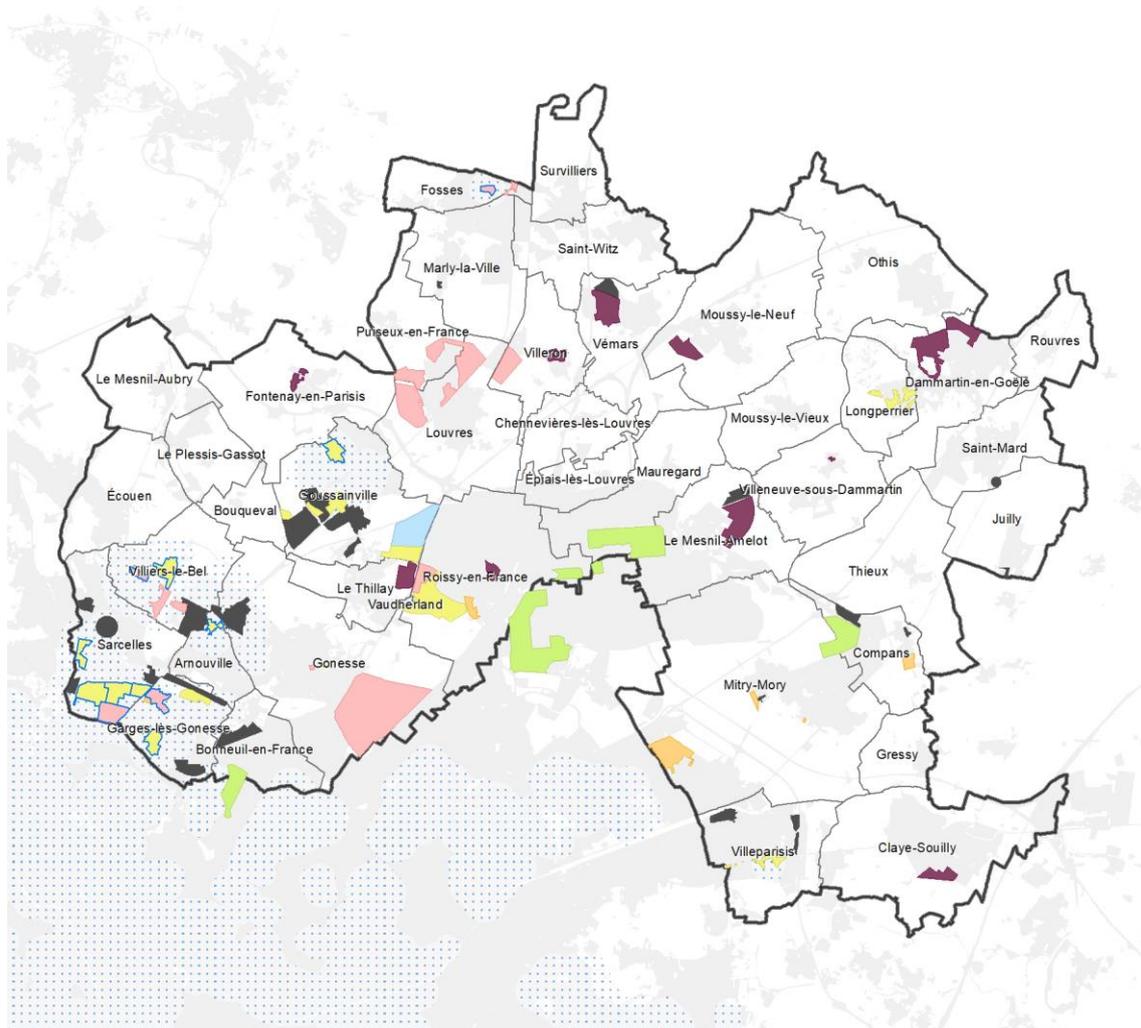


Le centre commercial Aéroville de 80 000 mètres carrés destinés aux employés et riverains de l'aéroport de Roissy

© Grand Roissy Tourisme

<sup>90</sup> ADP se trouve sous la tutelle du ministère des Finances et du ministère des Transports.

Les projets d'aménagement en cours ou en prévision sur le territoire de la C.A. Roissy Pays de France



Opérateur porteur de l'opération

- Etablissement public / opérateur d'Etat
- SEM / SPLA
- Collectivité
- ADP
- Association Roissy Carex
- Privé
- Non précisé
- Projet NPNRU
- Périmètre à TVA réduite

N 0 2Km

© L'INSTITUT PARIS REGION, 2020  
Sources : L'Institut Paris Region, BD Projets 2020





Vue aérienne du parc d'activités Paris Nord 2 © photo libre de droits

## 2.2 De l'EPA Plaine de France à son intégration dans GPA

Le second opérateur d'État, historiquement présent sous d'autres formes juridiques, est Grand Paris Aménagement (GPA). Il bénéficie de l'action conduite, depuis les années 1950, par les opérateurs d'État qui ont investi ce territoire. Ce fut tout d'abord l'AFTRP qui acquit de nombreuses emprises foncières essentiellement liées au développement de l'aéroport, à la construction d'infrastructures ou encore à la création de grands parcs d'activités. Il en est ainsi du parc d'activités de Paris Nord 2, plus grand parc d'activités d'affaires européen, construit et commercialisé au début des années 1980.



Écoquartier de Louvres-Puiseux © photo libre de droits

### Un EPA à faible légitimité

Ce fut ensuite un EPA – l'EPA Plaine de France. Cet opérateur de l'aménagement n'a néanmoins été créé que tardivement, au début des années 2000, à la demande des élus locaux. Auparavant, aucun opérateur public d'aménagement, dédié à cette place aéroportuaire internationale que constitue Roissy, n'existait. Il faut attendre les travaux sur la révision du SDRIF de 1994 – qui reconnaît le secteur de Roissy « *comme centre d'envergure européenne* » – pour qu'une mission Roissy soit mise en place par l'État<sup>91</sup>. Elle est prolongée, à la fin des années 1990, par une mission Plaine de France chargée de préfigurer l'aménagement d'un vaste territoire regroupant à la fois le pôle de développement de Roissy et, plus au sud, celui de la Plaine Saint-Denis. Ce projet de développement, défendu par les élus communistes du département de Seine-Saint-Denis, finit par convaincre les agents de l'État de créer, avec les départements de Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise et le conseil régional d'Île-de-France, un établissement public d'aménagement pour le porter. Sa mission : assurer le développement urbain et économique de cette partie nord du territoire de l'Île-de-France. Le décret du 8 avril 2002 entérine la création de cet établissement public à caractère industriel et commercial, qui revêt d'emblée une particularité : sa durée de vie est fixée à 15 ans, ce qui n'est pas la règle pour ce type de structure.



ZAC Aerolians – Aménagement de zones logistiques à proximité immédiate de l'aéroport CDG © Pierre-Yves Brunaud

En avril 2017, il est prévu qu'il disparaisse. « *Cette échéance, constatent des magistrats de la Cour des comptes en 2015, emporte des difficultés non seulement sur le plan juridique, car les opérations d'aménagement commencées ont une échéance postérieure à cette date (jusqu'en 2030), mais aussi sur le plan financier, car il devient dès lors difficile d'emprunter auprès des banques à un taux intéressant*<sup>92</sup>. » Une autre limite de cet EPA tient au fait qu'il intervient en dehors de toute opération d'intérêt national, ce qui, au regard des autres EPA, réduit la gamme des outils juridiques que les directeurs d'opération peuvent mobiliser pour conduire leurs projets.



ZAC Aerolians – Aménagement de zones logistiques à proximité immédiate de l'aéroport CDG © Pierre-Yves Brunaud

La première mouture de l'EPA avait un périmètre d'action limité à 30 communes de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise (devenue en 2013 communauté d'agglomération). Elles seront rejointes, en mai 2007, par 10 communes de la communauté de communes Roissy Porte de France. Comme le rappelle la Cour des comptes, « *à l'occasion de*

<sup>91</sup> Mission Roissy, Étude d'ensemble du devenir des vieux pays soumis aux nuisances de l'aéroport CDG, Propositions d'intervention, Sud-Est du Val-d'Oise, DREIF, octobre 1999.

<sup>92</sup> Rapport de la Cour des comptes (7<sup>e</sup> Chambre, deuxième section), établissement public d'aménagement Plaine de France – Exercices 2006 à 2011, juin 2015, p. 8.

cette extension, la création d'une OIN est à nouveau écartée, mais l'établissement reçoit en dotation de l'État des terrains (55 ha valant 24 millions d'euros, plus des terrains non valorisés) et une avance remboursable de l'Agence foncière et technique d'aménagement de la région parisienne (AFTRP) d'un montant de 10 millions d'euros, afin de l'aider à développer des opérations en compte propre<sup>93</sup>. Par son positionnement et ses moyens, l'EPA était un acteur important de l'aménagement du nord de Paris. Il assurait principalement deux types de missions :

- une mission d'accompagnement des collectivités locales sur la conduite des projets ou l'expertise dans le cadre des missions de préfiguration pour l'implantation de grands projets sur le territoire de Plaine de France ;
- une mission d'aménageur. L'EPA a ainsi conduit douze opérations d'aménagement au sein desquelles il a pu acquérir des terrains ou des immeubles.

Le changement de direction à la tête de l'EPA, en 2007, marque un tournant dans les priorités d'action de cet opérateur qui va, à partir de cette date, investir pleinement son rôle d'aménageur opérationnel.

*« À l'origine, rappelle la directrice de l'aménagement de la CARPF, l'EPA avait plutôt des missions stratégiques, de définition de grandes orientations territoriales. En 2006-2007, l'EPA s'est positionné davantage en tant qu'aménageur public. Cette évolution dans le positionnement de l'EPA a demandé un temps d'adaptation et d'acceptation par les élus qui, dans un premier temps, vivaient ce changement comme une dépossession de la maîtrise de leurs opérations d'aménagement. Par la suite, au regard des moyens en ingénierie dont disposait l'EPA et du partenariat qui s'est constitué entre l'établissement public et les collectivités, une relation de confiance s'est instaurée. En 2008, l'EPA a pris l'initiative de la réalisation de l'Ecoquartier de Louvres-Puiseux puis s'est positionné en tant qu'aménageur en répondant à plusieurs consultations publiques aussi bien à l'échelle communale qu'intercommunale. »*  
(Directrice de l'Aménagement, CARPF)

S'il a su gagner en légitimité auprès des élus, l'EPA Plaine de France n'a toutefois pas totalement répondu à ce qui était attendu de cet outil d'aménagement sans doute, en partie, parce qu'il ne disposait pas des moyens accompagnant une opération d'intérêt national. Dès 2011, il est d'ailleurs envisagé de le scinder en deux établissements : l'un consacré au territoire du Grand Roissy, l'autre au secteur du Bourget. Cette hypothèse ne sera pas retenue, certains craignant que la création d'un nouvel établissement couvrant le territoire du grand Roissy dépouille l'EPA Plaine de France de ses fonctions opérationnelles et entraîne des coûts supplémentaires. L'une des difficultés rencontrées par l'EPA Plaine de France pour s'imposer dans le système local de gouvernance tient à la concurrence de nombreux opérateurs publics. Cette difficulté est bien pointée dans un rapport de la Cour des comptes en 2015 où les

commissaires soulignaient que : « L'EPA Plaine de France est conscient de cette concurrence exercée par des collectivités pourtant représentées au sein de son conseil d'administration. C'est ainsi que, dans sa note d'orientation présentée au conseil d'administration extraordinaire du 30 novembre 2012, il indiquait que pour rendre efficace le nouveau positionnement sur les trois pôles (Sud, Bourget et Grand Roissy), plusieurs conditions doivent être réunies : l'affirmation de la légitimité de l'EPA Plaine de France à intervenir sur les grands secteurs [...], en contrepartie de l'interdiction de se positionner en concurrence avec les structures locales ; la clarification du rôle de l'EPA Plaine de France dans l'élaboration et la mise en œuvre des CDT ; la clarification de la répartition des rôles entre l'EPA Plaine de France et l'AFTRP ; la formalisation d'une coopération entre l'EPA Plaine de France et la SGP sur les secteurs d'aménagement des gares du Grand Paris Express. Si l'existence de l'EPA Plaine de France a permis, dix ans après sa création, que les collectivités locales de son territoire apprennent à dialoguer, la concurrence entre les territoires reste difficile à réguler. »

Finalement, en 2017, l'EPA Plaine de France est dissout, comme le prévoyait son décret de création et ses missions se trouvent reprises par Grand Paris Aménagement. À la différence de l'EPA qui avait un rôle de conseil, sur le mode de ce que faisaient les DDE avant la décentralisation, GPA se positionne plus sur de « la prise d'initiative ».

*« En plus de son rôle d'aménageur, GPA endosse un rôle de gestionnaire de fonciers d'État. Sur ce territoire, il y a encore de grandes plaques de fonciers dans des secteurs mutables, cela génère des études et des prises d'initiatives d'opérations. En effet, en tant qu'opérateur d'État, GPA a également une capacité à prendre des initiatives. Dans ce cas-là, quand on a identifié un potentiel de projet d'aménagement, on sollicite la collectivité locale avec des propositions de programmation et on discute avec elle avant de s'accorder sur un protocole. »*  
(Directrice territoriale de GPA)

### **GPA : une forte capacité d'action autonome**

Ces « prises d'initiatives » de GPA, moins classiques que les traités de concession d'aménagement (TCA) auxquels sont habitués les acteurs des collectivités locales, suscitent quelques inquiétudes de ces derniers quant à leur capacité à influencer, orienter et négocier les projets dont GPA est à l'initiative.

*« Jusqu'ici, nous avons toujours fonctionné par des traités de concession d'aménagement où c'est la ville qui choisit son aménageur, le TCA ayant pour fonction de fixer les risques et les responsabilités juridiques. Même si la ville et l'aménageur n'ont souvent pas la même conception de la prise de risque, l'un dans l'autre, on arrivait à s'accorder et à caler les choses quitte à faire un avenant au TCA, c'était assez clair. Là, sur la prise d'initiative, GPA avance les études nécessaires à la prise de décision et il arrive avec une ingénierie conséquente. Sur toute cette période-là, on*

<sup>93</sup> Rapport de la Cour des comptes, *Ibid*, p. 8.

avait demandé qu'il y ait un protocole qui lie la ville et GPA, pour s'assurer que la ville serait bien associée aux décisions comme à la désignation des promoteurs.

Or, là, on en est au dossier de réalisation de ZAC sans avoir réussi à établir une convention de gouvernance qui fixe l'engagement des parties [...]. On est prêt à prendre une partie du risque à notre charge, mais on veut également que GPA assume effectivement ses risques. Tout le problème est que, pour la ville, il n'y a pas de garanties. Or, on le voit déjà, on est encore en phase études, et les coûts augmentent sensiblement par rapport au budget initial, ce qui signifie que le reste à charge pour la ville va également augmenter. » (Directrice aménagement, Villiers-le-Bel)

L'héritage de l'EPA Plaine de France se retrouve à travers la présence de GPA dans plusieurs projets d'aménagement, en particulier celui de l'écoquartier de Louvres-Puisieux (82 ha avec 3 340 logements) comme dans le projet du triangle de Gonesse. GPA assure également la maîtrise d'ouvrage des projets de rénovation urbaine dans le sud du Val-d'Oise : Sarcelles, Garges-Lès-Gonesse ou encore à Villiers-le-Bel. Il est également présent dans de nombreuses autres communes de l'ouest du territoire où il possède d'importantes réserves foncières qui, de fait, le placent dans une position centrale de la gouvernance de l'aménagement.

« GPA, ils sont propriétaires d'énormément de foncier. Par définition, ils sont donc un peu incontournables pour les collectivités, ce qui explique leur très grande présence sur ce territoire. A contrario, à Sarcelles, où ils ne sont pas propriétaires de foncier, nos rapports sont différents. Nous sommes dans un rapport plutôt classique avec un aménageur. Ils sont intervenus dans le cadre du projet ANRU de Sarcelles (Grand Ensemble, Lochères) et sur le nouveau programme de rénovation urbain NPNRU. Dans le cadre du PNRU 2 doit être réalisé un peu de démolition et du remembrement foncier ; on va s'appuyer sur un aménageur pour le réaliser.

Une consultation doit être lancée à la rentrée où GPA sera probablement en concurrence avec la SEMAVO, Sequano et Citallios.

Ce sont les quatre opérateurs que l'on retrouve sur le territoire dès qu'il y a des consultations. » (Directeur de l'aménagement de Sarcelles)

GPA se situe donc bien dans la continuité des travaux conduits par l'EPA Plaine de France dont il récupère les projets commencés. En revanche, il n'y a pas eu une cohérence entre le périmètre de l'EPA et celui de la nouvelle intercommunalité, les territoires ne se recoupant que très partiellement. L'État n'a pas calé ses propres outils d'intervention sur ceux de la nouvelle intercommunalité qu'il a pourtant contribué à faire émerger.

## 2.3 Concurrence et contraintes sur le foncier

### L'absence d'un opérateur intercommunal

Sur le plan de la concurrence entre l'AFTRP et l'EPA Plaine de France, les choses ont, de fait, été clarifiées par la fusion de l'EPA avec GPA, mais d'autres « concurrents » sont également présents, en particulier les différentes SEM départementales qui, pour équilibrer l'ensemble de leurs opérations, n'hésitent pas à sortir de leurs limites départementales pour trouver des marchés. C'est le cas de la SEM des départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine – (Citallios). Le territoire compte également une EPL locale (la SEMMY), qui est basée à Mitry-Mory. Elle intervient essentiellement sur cette commune et dans les communes proches comme Compans. La place occupée par ces différents opérateurs publics – dont certains maîtrisent le foncier d'une partie importante du territoire –, conjuguée à une structure intercommunale en cours de définition de son projet de territoire, explique que, contrairement à d'autres intercommunalités franciliennes, la C.A. Roissy Pays de France ne se soit pas dotée d'une SPL.

« Il s'agit d'un choix politique ; à date, explique sa directrice de l'aménagement, la collectivité ne souhaite pas s'engager sur ce terrain. Le premier mandat a été orienté sur la finalisation de documents de planification et de programmation nécessaires à la constitution d'un socle commun entre des élus de territoires aux problématiques très contrastées. Il faut définir aujourd'hui, à partir du-SCOT, un projet de territoire, qui trouve une incarnation dans des actions concrètes avant même d'envisager la mise en place d'outils d'aménagement. » (Directrice de l'aménagement, CARPF)

Un constat partagé par le directeur d'une commune du sud du territoire – Sarcelles :

« L'idée d'un outil commun de l'aménagement n'est pas mûre à l'échelle intercommunale.

Je pense pourtant que c'est le sens de l'histoire.

Il faudrait que la partie Seine-Saint-Denis et celle du Val-d'Oise travaillent ensemble, il aurait fallu un grand territoire qui englobe les deux entités [...]. Il faudrait une agence d'urbanisme, un lieu de réflexion sur ce territoire. Mais c'était lié aussi à Patrick Renaud. Il avait une vision libérale de la chose. Objectivement, il s'en fichait un peu des questions d'aménagement, tant que les entreprises venaient et que l'argent rentrait. C'est un territoire qui mériterait une vraie réflexion globale. Il y a quelques années, une étude disait aux élus que leur territoire était le Far West. Cela n'avait pas plu. Pourtant, ici, c'est un peu chacun fait son truc dans son coin. »

(Directeur de l'urbanisme de Sarcelles)

On mesure ici la difficulté à penser l'aménagement à l'échelle intercommunale, et surtout à l'outiller d'un opérateur capable de porter des projets opérationnels. Cela l'est d'autant plus que, si les communes ont transmis la compétence Aménagement à l'intercommunalité, elles ont fait en sorte de garder la main sur les projets qui concernent directement la commune.

« Quand on voit tous les chantiers en cours, il y aurait un enjeu à ce que l'agglomération contribue à faire travailler ensemble les acteurs locaux. Malheureusement, au niveau de l'intercommunalité, ils se sont surtout saisis de la reconstitution du stock de logements sociaux, mais pas des projets en eux-mêmes. Ça reste cloisonné entre villes. L'agglomération ne permet pas vraiment de mettre en réseau les acteurs. Financièrement, l'intercommunalité est là, mais ils pourraient aller plus loin sur l'animation et des projets communs, et être plus forts pour parler d'une seule voix face à l'ANRU ou l'État, par exemple. Il n'y a pas cette logique d'aller négocier ensemble des projets, de les défendre et de construire une position commune. Dans notre pilotage quotidien, l'agglomération n'a donc pas une valeur ajoutée aux projets que nous conduisons. »

(Directrice générale adjointe, Villiers-le-Bel)

### Un territoire investi par les opérateurs privés

L'aménagement n'est pas, dans ce territoire, l'affaire des seuls opérateurs publics. Les opérateurs privés sont également très présents, comme le montrent plusieurs projets résidentiels qu'ils portent : au Blanc-Mesnil, à Dammartin-en-Goële ou encore à Claye-Souilly. Deux opérateurs sont particulièrement investis, Nexity, qui assure la fin d'une concession à Dammartin-en-Goële et un aménageur local, Réha, qui est chargé de plusieurs opérations au Mesniel-Amelot et à Moussy-le-Neuf (sur un permis d'aménager des bâtiments de logistique).

À ces profils d'opérateurs de l'immobilier, se positionnant ponctuellement sur de l'aménagement, se joignent de grands investisseurs privés, véritables firmes qui peuvent trouver sur ce territoire des actifs rentables. Eux se positionnent essentiellement sur l'aval des projets lorsqu'ils endossent le rôle de promoteur. Sur ce volet de la construction, les opérateurs publics tentent aussi d'influer sur l'action de ces promoteurs, de les cadrer plus que de les encadrer, en jouant sur des outils « soft » et « hard » ; « soft » en jouant sur des outils de négociation et de co-conception, en amont des projets, et « hard » en passant par de la réglementation dans le cadre des contrats de concession.

« On essaie de travailler autant que possible dans le cadre de co-conception avec les promoteurs. Ce que j'aime bien faire, surtout sur de nouvelles opérations, c'est d'associer le plus en amont possible des concepteurs, par rapport à la granulométrie des lots, par rapport à la gestion de la densité, par rapport aux formes urbaines... Nous sommes des aménageurs, on n'est pas sachants sur ces domaines de la conception et de la construction de logements, il est donc important de faire avec les promoteurs surtout sur les secteurs les plus compliqués. [...] Ce travail, comme nous sommes en ZAC, nous amène à de la prescription. On est dans du réglementaire. On a des cahiers des charges de cession de terrain, c'est lié au Code de l'urbanisme. On autorise à construire tant de surfaces de plancher (SDP). Au-delà de ce qui est fixé, le promoteur doit payer un peu plus. On oriente beaucoup, surtout, sur la typologie de logements. Et, bien entendu, un promoteur doit se conformer au PLU.

On connaît le PLH, on connaît les attentes de la mairie, on sait qu'un promoteur aime vendre un F2 de 35 mètres

carrés. Donc on a souvent du travail à faire pour dire que notre produit, c'est du logement familial, notamment des F4 et des F5, d'autant plus qu'aujourd'hui, comme nous le disent constamment les promoteurs, les gens n'en peuvent plus des petits logements.

Or, malheureusement, il y a des réalités économiques qui font que, sur certains territoires, les gens sont capés à 185 000/200 000 euros. Ce qui veut dire qu'ils ne peuvent se payer qu'un F2 ou F3.

C'est important pour nous de bien montrer la relation entre les besoins du territoire, le marché et le modèle économique du promoteur. »

(Directrice territoriale de GPA)

### Composer avec la raréfaction du foncier et les contraintes réglementaires du PEB

La question des coûts aussi bien du foncier que d'une opération d'aménagement dans sa globalité, et surtout des marges que peuvent espérer les aménageurs, est un point déterminant de l'engagement ou non dans un projet des acteurs privés comme des opérateurs publics. Ils sont contraints, eux aussi, d'équilibrer le budget d'une opération ou, au moins, les opérations entre elles. Ici, comme sur le territoire de Grand Paris Sud, tous les acteurs de l'aménagement doivent composer avec les nouvelles contraintes qui pèsent sur le foncier, en particulier celles liées au « zéro artificialisation nette » (ZAN).

Aux contraintes du prix du foncier, de la difficulté à faire venir certaines catégories de population sur ces territoires de seconde couronne, il faut ajouter les contraintes propres au territoire liées aux externalités négatives de l'aéroport. Elles entraînent des conséquences sur les possibilités mêmes de construction dans les communes, mais aussi des incidences collatérales sur les dynamiques immobilières. Ainsi, dans les espaces urbains situés en zone C ou B du PEB (plan d'exposition au bruit), les propriétaires adoptent des stratégies pour pouvoir rentabiliser leurs biens en se jouant des contraintes réglementaires qui pèsent sur les fonciers se trouvant dans ces zones exposées au bruit. À défaut de pouvoir vendre leurs terrains pour de nouvelles constructions, certains propriétaires rentabilisent leurs biens en les divisant en plusieurs chambres ou appartements, loués à des personnes à faible revenu, captives de ces marchands de sommeil.

« On a plusieurs pôles de projets urbains sur lesquels il y a un nombre de logements qui a été défini et dans lesquels on a une tolérance dans le cadre d'un projet urbain. La difficulté que l'on a, elle porte sur l'intervention dans le diffus et surtout sur les axes principaux de la ville (avenues principales) qui n'entrent pas dans ces projets urbains, où l'on a énormément de terrains qui sont en friche, de l'habitat indigne avec des pavillons divisés en plusieurs bâtiments dans un état déplorable. Il y a un certain nombre de terrains qui constituent un potentiel foncier sur lequel nous ne pouvons pas intervenir.

Le problème n'est pas que personne ne s'y intéresse, qu'il s'agisse des promoteurs ou de la puissance publique, mais on a déjà un nombre de logements dans la zone C qui sont fléchés sur deux projets urbains. De ce fait, aujourd'hui, on a une marge de manœuvre égale à zéro.

La chose que l'on peut faire, c'est un logement démolit

*pour un logement reconstruit, cela laisse donc très peu de possibilités, et vous imaginez bien que les acteurs de l'aménagement, comme les promoteurs, lorsqu'ils font tourner leur bilan financier, lorsqu'ils ne construisent qu'un seul bâtiment de logements, cela ne tient pas la route.*

*Donc, on a cette difficulté en zone C du PEB qui fait qu'on se retrouve à conserver des friches qui ne sont pas qualitatives et peuvent même générer des difficultés sociales.*

*On ne peut pas faire de renouvellement parce que le nombre de logements est figé.*

*On est même sollicité par des promoteurs qu'on est obligé de ralentir parce qu'on n'est pas capable de leur autoriser le nombre de logements qu'ils souhaitent réaliser. »*

*(Directeur de l'urbanisme de Goussainville)*

## Synthèse partie 3

Un enseignement ressort principalement de ce cas d'étude, c'est l'impact sur le jeu d'acteurs de l'aménagement d'une infrastructure et de son gestionnaire : l'aéroport de Roissy et ADP. Bien sûr, toutes les dynamiques en matière d'aménagement ne sont pas liées à cette infrastructure aéroportuaire, mais on mesure bien, au regard des externalités négatives et de la place jouée par ADP dans le système de gouvernance locale, son rôle déterminant dans l'aménagement de ce territoire.

Ce n'est pas le seul opérateur public de l'aménagement présent, l'ex-AFTRP (aujourd'hui GPA) a hérité de l'ensemble des actions et du foncier acquis massivement il y a plus de 50 ans par l'État pour répondre aux besoins des villes nouvelles. Il a aussi hérité de l'action entreprise, durant 15 ans, par l'EPA Plaine de France, dont les techniciens se sont efforcés de donner une cohérence stratégique à ce territoire avant de s'engager dans l'aménagement opérationnel de projets couvrant plusieurs communes dont le plus emblématique est l'actuel écoquartier de Louvres-Puiseux. La difficulté de cet EPA à s'imposer comme l'acteur pivot de l'aménagement de ce territoire tient à une assise juridique qui, en l'absence d'une OIN, était fragile. Elle tient aussi au fait qu'il a dû composer avec un grand propriétaire, également aménageur et gestionnaire : ADP. L'impact de cet opérateur se fait sentir par sa maîtrise de l'imposante plateforme aéroportuaire qu'il gère selon ses propres finalités, principalement la rentabilité économique de ses actifs immobiliers pour financer ses infrastructures, qui ne sont pas forcément en adéquation avec les attentes du territoire. Surtout, une autre conséquence de l'aéroport, dont ADP n'est pas maître est que l'activité qu'il génère conduit au développement de zones d'activités indispensables aux entreprises, dont l'activité est dépendante des flux internationaux aériens.

Ces zones d'activités économiques, notamment dédiées à la logistique, constituent des actifs très rentables. D'où l'investissement, depuis une vingtaine d'années sur ce territoire, de groupes immobiliers qui n'hésitent pas à se positionner sur l'aval de la chaîne d'aménagement en se portant acquéreur et aménageur de foncier. Dans ce secteur de la logistique, les opérations d'aménagement se font donc majoritairement par injection de fonds privés.

Le rôle joué par l'aéroport sur le développement économique du territoire, sur ses dynamiques d'aménagement, explique aussi la manière dont l'intercommunalité de ce territoire a été fabriquée. C'est bien parce qu'il s'agissait de préserver la manne financière dégagée par les activités liées à l'aéroport que les élus locaux ont fait le choix de construire leur intercommunalité par opposition à la métropole du Grand Paris et, pour préserver un équilibre des forces politiques, d'intégrer des communes seine-et-marnaises qui ne souhaitaient pas en faire partie. L'organisation du paysage de l'aménagement de Roissy Pays-de-France en porte la marque. Il y a une forme de partition entre l'Ouest et l'Est. L'Ouest est prioritairement

le terrain de jeu de GPA qui intervient, lorsqu'il gagne les marchés, sur toute la partie qui relevait auparavant de l'EPA Plaine de France, tandis que l'Est est principalement sous l'influence d'aménageurs privés qui investissent plus facilement dans ces communes à dominante rurale.

En définitive, la gouvernance de l'aménagement de ce territoire apparaît plus hybride qu'on aurait pu l'imaginer au regard de l'histoire de son aménagement. Bien que l'État ait, longtemps, joué historiquement le rôle de grand ordonnateur, qu'il ait modelé le territoire en fonction des impératifs de l'infrastructure aéroportuaire, n'hésitant pas à « sacrifier » les communes avoisinantes, ses opérateurs doivent aujourd'hui faire avec la concurrence de ceux des collectivités locales – surtout des SEM départementales – et des acteurs privés. GPA est bien présent via sa direction territoriale, mais il n'est pas en mesure, et surtout n'a pas vocation, à endosser le rôle d'ensemblier entre des acteurs de l'aménagement, qui ont des intérêts contradictoires et n'agissent pas aux mêmes échelles.

# Conclusion

Nous sommes partis à la recherche des opérateurs publics de l'aménagement francilien, à la recherche de leur système de gouvernance. Finalement, qu'avons-nous trouvé ? Une cinquantaine d'entreprises publiques locales d'aménagement (départementales, intercommunales et communales) sept grands établissements publics d'aménagement dont Grand Paris Aménagement (GPA), des structures publiques pariant sur un partenariat public/public (SPLA-IN), État et collectivités locales, un EPFIF, auxquels on peut ajouter des structures faisant de l'aménagement à titre « secondaire » (la Société du Grand Paris, Solideo). À elle seule, cette liste révèle la profusion des opérateurs publics en Île-de-France, même si leur participation à des projets d'aménagement est très inégale selon les territoires, selon la valeur du foncier et de ses capacités de rendement après aménagement. Il n'est dès lors pas abusif de parler, comme le fait le politiste Stéphane Pradella, d'une véritable « *industrie publique de l'aménagement* » composée d'entreprises publiques qui « *acquièrent, transforment, portent financièrement et cèdent chaque année des hectares de terrains destinés à la promotion immobilière et aux constructions publiques en Île-de-France*<sup>94</sup> ». De 2014 à 2017, ce sont plus de 14 000 logements qui, chaque année, ont été commencés sur des terrains aménagés et cédés par ces opérateurs publics. Ce tissu d'entreprises publiques, par sa capacité de production d'un foncier aménagé, participe ainsi à l'effort de production de logements en Île-de-France. Ces 14 000 logements représentent, en effet, 20 % des 70 000 logements fixés par la loi de juin 2010 relative à la construction du Grand Paris. « *Ce qui correspond*, souligne la DRIEA en introduction de son enquête annuelle sur les opérateurs publics de 2021, *au double des livraisons enregistrées par ces mêmes aménageurs en 2014*<sup>95</sup>. » Ils ont donc renforcé leur poids sur la fabrique de la ville en Île-de-France, tout particulièrement dans les territoires de seconde couronne.

Néanmoins, leur modèle économique, qui reposait sur un foncier peu cher, est remis en question dans ces territoires. L'équilibre financier des opérations est en effet plus compliqué désormais à atteindre en raison des différents usages du foncier et des conflits qu'ils suscitent. Le foncier n'est plus simplement considéré comme une réserve pour l'urbanisation, mais comme une réserve de biodiversité, un cadre paysager garantissant la qualité du cadre de vie ou encore un outil d'une activité de production alimentaire. Ces usages multiples, très variables selon le type de territoire (rural, périurbain ou urbain) viennent interroger un modèle de développement – celui de l'étalement urbain fondé sur une forte consommation foncière (qui, il y a peu encore, avait un statut d'évidence). La multiplication des usages et des statuts du foncier constitue donc un élément particulièrement impactant pour les opérateurs de l'aménagement dans ces territoires

plus qu'ailleurs, dans la mesure où ils ne peuvent jouer qu'à la marge sur le prix de vente des logements pour équilibrer leur budget. Il leur faut en effet rester dans des prix de sortie abordables s'ils veulent que « leurs produits » soient attractifs pour les populations qui cherchent à se loger dans ces territoires. Or, les nouvelles contraintes qui pèsent sur le foncier – tout particulièrement le « zéro artificialisation nette » – conduisent les opérateurs publics à privilégier des fonciers déjà urbanisés dont l'aménagement est nécessairement plus coûteux pour plusieurs raisons : des montages juridiques souvent plus complexes, des opérations de démolition et de construction, une dépollution des sols, un confortement des sous-sols par injection de béton pour combler des carrières ou la mise en place de systèmes de construction sur pieux en acier.

Les deux territoires de grande couronne que nous avons étudiés illustrent bien la place de « cette industrie publique » dans leur aménagement et les nouvelles contraintes qui s'imposent à ses acteurs. À Grand Paris Sud, l'héritage de la construction de deux villes nouvelles est encore inscrit dans le paysage de l'aménagement de deux manières, d'une part par l'existence d'un opérateur, incontournable, sur la rive droite de la Seine, l'EPA Sénart et, d'autre part par la présence de GPA. Ce dernier, tout en ayant modifié ses modes d'action avec les collectivités locales, assure par ses importantes réserves foncières, par ses liens historiques avec les acteurs de l'ex-ville nouvelle d'Évry, par son investissement financier et en ingénierie sur les lourdes opérations de renouvellement urbain, le rôle d'acteur pivot de l'aménagement local. Sur le territoire de Roissy Pays de France, la présence de l'État se manifeste différemment. L'État est totalement maître de ce qui se joue sur le territoire de la plateforme aéroportuaire tout en n'exerçant qu'une tutelle souple sur l'entreprise qui en a la charge (ADP). Sur le reste du territoire, sa maîtrise est moins évidente, car son principal opérateur (GPA) ne dispose pas d'un patrimoine foncier aussi bien doté que celui qu'il détient à Grand Paris Sud. Il est en concurrence avec d'autres acteurs publics (EPL départementales ou communales) et avec des acteurs privés de l'aménagement pour tout ce qui concerne les ZAC dédiées aux activités économiques. Au-delà des spécificités de chacun de ces territoires, un point commun – déterminant dans la gouvernance de leur aménagement – est la présence d'opérateurs d'État qui structurent encore le système d'aménagement et les jeux d'acteurs. Plus largement, on peut dire qu'il existe, dans les territoires de grande couronne, une forte implication des acteurs publics dans la chaîne de production de l'aménagement et, de ce fait, un impact de la puissance publique, via cette économie mixte de l'aménagement sur la production de la ville, sur ses formes (trames urbaines) comme sur les morphologies du bâti. Cela est d'autant

<sup>94</sup> Sébastien Pradella, « Politique foncière et capitalisme à Paris et en Île-de-France. La complémentarité institutionnalisée au cœur de la gouvernance », in *Gouverner la métropole parisienne*, ss. dir. de Patrick Le Galès, Sciences Po Les Presses, Paris,

p. 121.

<sup>95</sup> DRIEA, *Enquête sur les opérateurs publics de l'aménagement*, 2021.

plus vrai que les aménageurs publics cherchent aussi, de plus en plus, à peser sur l'aval des opérations d'aménagement. Pour ce faire, ils incitent, orientent, voire encadrent ce que font les promoteurs immobiliers de plusieurs manières. Ils s'appuient sur les règles imposées par les zones d'aménagement concerté (ZAC) concédées par des personnes publiques. D'autres investissent eux-mêmes l'aval de la production immobilière, en se dotant de leur propre filiale de promotion immobilière, à l'instar de Grand Paris Aménagement (GPA) et Citallios (avec la création de *Citallios Promotion*), ou en faisant de la co-promotion immobilière comme la SEM SADEV 94 qui, depuis 2015, s'associe dans le cadre de sociétés civiles de construction vente (SCCV) à des promoteurs<sup>96</sup>. Enfin, l'incitation à agir portée par certains opérateurs passe par la détermination de prescriptions aux acheteurs de leurs terrains viabilisés (taille minimale des logements, hauteur sous plafond, etc.)<sup>97</sup>, parfois même en contrepartie d'une aide financière. Le positionnement sur l'aval de la chaîne est aussi, très clairement, un moyen pour les opérateurs dans une période de raréfaction des opérations d'aménagement concédées d'équilibrer leurs comptes avec les profits tirés de cette activité de promotion immobilière.

Pour aller plus loin dans la compréhension de cette gouvernance de l'aménagement en Île-de-France, il faudrait regarder de plus près ce qui se joue dans des territoires situés à l'intérieur du cœur d'agglomération. Sur ce point, une récente étude<sup>98</sup>, conduite pour la chaire *Aménager le Grand Paris*, apporte un premier éclairage en centrant la focale d'analyse sur d'autres acteurs du marché de l'aménagement que ceux choisis dans cette étude : les investisseurs ou gestionnaires de fonds. Elle montre que, dans cet espace dense du cœur de la métropole où l'urbanisme négocié s'est fortement développé depuis les années 2000, ils ont modifié leur place dans le système d'acteurs de l'aménagement. Ils se positionnent, très en aval dans la chaîne d'aménagement sur de nombreux projets. Ils le font, plus qu'ailleurs, parce que les disponibilités foncières sont rares et qu'elles constituent des actifs financiers potentiellement très intéressants. Ainsi, ils n'hésitent pas à « se porter acquéreur de foncier et prendre le risque du changement du droit des sols. » La contrepartie de ce risque est qu'ils sécurisent leur foncier et réduisent leur dépendance à l'égard de collectivités locales et, plus largement, des acteurs publics. Ce positionnement d'investisseurs très en amont de la chaîne d'aménagement – que l'on a aussi pu observer dans les ZAC de Roissy Pays de France – participe à la recomposition du paysage de l'aménagement francilien. Il est marqué par trois traits distinctifs.

- Une profusion d'acteurs avec de nouveaux entrants — opérateurs privés, SPLA-IN, SEMOP, Sociétés publiques locales (SPL). Parallèlement, une concentration, selon une logique oligopolistique, des moyens et des capacités financières par de grands

opérateurs étatiques (Grand Paris Aménagement), départementaux (Citallios, SADEV 94) et privés (Eiffage, Bouygues). Ils apparaissent comme les seuls à pouvoir porter le risque, sur le temps long, des projets d'aménagement d'envergure, souvent sous forme de macro-lots, les seuls aussi à pouvoir supporter les coûts de la mise en concurrence générés par les appels à projets lancés sur les territoires les plus attractifs de la métropole régionale. Ces opérateurs viennent concurrencer les parts de marché des acteurs « historiques » de l'aménagement sur le plan local : les sociétés mixtes d'aménagement (SEM). Nombreuses sont les SEM qui, pour se maintenir sur le marché, investissent l'aval de la chaîne d'aménagement en développant une branche immobilière dont les activités, assumées sur leurs fonds propres, permettent d'équilibrer leur budget.

- Un État, avec sept établissements publics d'aménagement (et son action d'aménageur à travers les opérations qu'il porte dans le cadre de la Société du Grand Paris et Solideo), encore très impliqué en Île-de-France, tout particulièrement dans les territoires de seconde couronne. Il y intervient aussi bien sur l'aménagement de nouveaux espaces que sur des opérations très lourdes de rénovation urbaine que les collectivités locales ne peuvent financièrement pas assumer.
- Un unique opérateur du foncier à l'échelle régionale – l'EPFIF – dont les opérations de portage au long cours de terrain permettent de limiter le processus spéculatif alimenté par des opérateurs privés, désormais présents sur tous les niveaux de la chaîne d'aménagement. Son rôle stratégique dans cette chaîne de l'aménagement devrait d'ailleurs se voir conforté, dans la mesure où les opérations d'aménagement en Île-de-France risquent, avec les contraintes imposées par la réduction de l'artificialisation des sols, de se développer dans des tissus diffus où les coûts seront nécessairement plus élevés et difficiles à supporter pour les aménageurs publics locaux.

Le paysage des opérateurs publics de l'aménagement se recompose, s'adapte à la nouvelle donne institutionnelle et aux contraintes du marché, mais il reste profondément marqué par l'héritage des politiques d'aménagement des Trente Glorieuses. Cet héritage de politiques publiques nationales s'impose comme un « sentier de dépendance<sup>99</sup> » structurant, selon l'existence ou non d'un EPA, selon le poids des opérations de rénovation urbaine, la gouvernance des acteurs de l'aménagement d'un territoire intercommunal. On mesure ici tout l'intérêt de comprendre « par le bas », par les territoires où se sont sédimentés des outils, des pratiques, voire des cultures de l'aménagement, les modes de régulation de la gouvernance de l'aménagement. Cette connaissance territoriale du « comment s'organise l'aménagement »

<sup>96</sup> Rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne SADEV 94, 28 septembre 2021.

<sup>97</sup> Il en est ainsi d'une récente initiative de GPA qui, le 19 octobre 2021, a lancé un appel à manifestation d'intérêt (AMI) auprès de promoteurs/bailleurs en vue de la cession de terrains aménagés.

<sup>98</sup> L'aménagement, une nouvelle étape de la diversification des

actifs ? Les investisseurs dans les projets du Grand Paris, Marie Llorente, Martine Drozd et José Ignacio Vila Vázquez, chaire Aménager le Grand Paris, décembre 2020.

<sup>99</sup> Cette notion vise à souligner la manière dont les décisions passées comme l'héritage institutionnel encadrent et orientent la décision publique. Voir Bruno Pallier, *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po. Les Presses, 2004.

constitue un préalable indispensable pour répondre aux défis de la construction de logements tout en répartissant spatialement le nécessaire effort de sobriété foncière. Elle permettra d'engager le débat avec les aménageurs autour de la mise en œuvre de ces défis.

## ANNEXE 1 – Bibliographie

- ADAM Muriel, BENET Jean et GOBLED Laurie, « Mos 2021 : une sobriété foncière bien établie malgré une reprise des extensions », *Note rapide* n° 943, Institut Paris Région, juin 2022.
- CITRON Paul, *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, thèse de doctorat soutenue à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, UMR 8504 Géographie-Cités, 2016.
- COCQUIÈRE Alexandra, *Les établissements publics d'aménagement*, Paris, L'Harmattan, 2014.
- DUVONT-DEMETTRE Lucie-Emmanuelle, *Quand l'aéroport devient ville, géographie d'une infrastructure paradoxale*, Thèse de doctorat en géographie, Université Michel-de-Montaigne, Bordeaux 3, 2015.
- DRIEA, *Contribution des aménageurs de l'État à la production de logements en Île-de-France*, juin 2019.
- ELFOSSE Sabine, entretien avec Serge Goldberg, juin/septembre 2002, n° 1, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du programme interministériel Histoire et Évaluation des villes nouvelles.
- FAINSTEIN Susan, *The City Builders, Property, Politics and Planning in London and New York, 1980-2000*, Oxford, Blackwell, 1994.
- GRANGE Jacques, « Plaine de France, un territoire indéfinissable ? Une rétrospective de la planification urbaine dans le secteur de Roissy », Paris, *Les Cahiers de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France*, n° 139-140, pp. 88-93.
- HALPERN Charlotte et POLLARD Julie, « Les acteurs de marché font-ils la ville ? » *Working Paper* du programme *Villes et Territoires*, Paris, Sciences Po, 2011-06.
- LE GALES Patrick, CAILLOSSE Jacques et LONCLE-MORICEAU Patricia, « Les SEML : outils de quelle action publique ? », *Le gouvernement des villes*, 1997.
- LE GOFF Tanguy, *Départements de grande couronne. Quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ?* IAU Île-de-France, mars 2017.
- LE GOFF Tanguy, ZEIGER Pauline, « Gouvernance des places aéroportuaires : les cas de Stockholm et d'Amsterdam », *Note rapide*, Institut Paris Région, n° 736, décembre 2016.
- LLORENTE Marie, DROZDZ Martine et IGNACIO VILA VASQUEZ José, *L'aménagement, une nouvelle étape de la diversification des actifs ? Les investisseurs dans les projets du Grand Paris*, chaire Aménager le Grand Paris, décembre 2020.
- LAJOIE Thierry, *Mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement*, rapport, septembre 2015.
- LORRAIN Dominique, « La main discrète : la finance globale dans la ville », *Revue française de science politique*, vol. 61, 2011/6, pp. 1097-1122.
- MOTTEZ Michel, « *Carnets de campagne* », *Évry 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- PALLIER Brunon, « *Path dependence* (dépendance au chemin emprunté) », *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la dir. de Laurine Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Sciences Po. Les Presses, Paris, 2004.
- PARNEIX Agnès et ZUGETTA Isabelle, *Chroniques de l'interco. n° 4, Métropoles du Grand Paris ou intercommunalités de grande couronne*, juin 2015.
- POLLARD Julie, « Les groupes d'intérêt vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France », *Revue française de science politique*, vol. 61, 2011 (4), pp. 681-705.
- POLLARD Julie, *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement, Paris*, Les Presses de Sciences Po, et coll. « Gouvernances », 2018.
- PRADELLA Sébastien, « Politique foncière et capitalisme à Paris et en Île-de-France. La complémentarité institutionnalisée au cœur de la gouvernance », in *Gouverner la métropole parisienne*, ss. la dir. de Patrick Le Galès, Paris, Sciences Po Les Presses, 2020.
- RAIMBAULT Nicolas, ProLogis : « *Local partner to global trade* ». Une firme intégrée et globale dans l'immobilier logistique. *Flux*, n° 93/94, juillet-décembre 2013.
- RODE Sylvain, « La conception des projets d'aménagement urbain comme processus collectif », *Espaces et sociétés*, 2017 (4), n° 171, pp. 145-161.
- ROSEAU Nathalie, *Le futur des métropoles*, MétisPress, 2022.
- SCHERRER Franck, « L'Agence foncière et technique de la région parisienne. De la planification à l'urbanisme opérationnel », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 51, 1991, La planification et ses doubles, pp. 71-81.
- VADELORGE Loïc, « Les villes nouvelles contre la CDC », *Histoire urbaine*, vol. 23, n° 3, 2008, pp. 129-144.
- VADELORGE Loïc, « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », *Espaces et sociétés*, vol. n° 119, no. 4, 2004.
- VERGRIETE Patrice, *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, 2013.

## **ANNEXE 2 – Liste des personnes interviewées**

BERREKLA Khader, DGA urbanisme, Goussainville  
BESSE Carole, cheffe de projet en charge du PLH, Grand Paris Sud  
BICHET Benoît, directeur adjoint des ORCOD-IN, EPF Île-de-France  
BISSON Michel, président de la C.A. Grand Paris Sud  
BONEU Joëlle, directrice des ORCOD-IN, EPF Île-de-France  
CECCHERINI Rita, DGA C.A. Roissy Pays de France  
DEBREIL Aude, directrice générale de l'EPA Sénart  
DIVET Solen, directrice générale aménagement, développement urbain, renouvellement urbain, développement économique, Évry-Courcouronnes  
GAUBERT Emmanuelle, directrice de l'aménagement, Grand Paris Sud  
MEYNARD Frédéric, DGA aménagement et politique de la ville, Sarcelles  
NGUYEN Benjamin, directeur de UrbanEra, Bouygues Immobilier  
PAQUEREAU Olivier, directeur de l'urbanisme, du développement durable et de l'habitat, Grigny  
PICHERY Marie-Line, maire de Savigny-le-Temple et présidente de l'EPA Sénart  
RABIN-ROCHE Michelle, responsable de secteur Grand Roissy, Grand Paris Aménagement  
VENIEN Christophe, DGA développement et attractivité territoriale, C.A. Grand Paris Sud  
VIELHESCAZE Camille, directeur territorial Grand Paris Aménagement  
(Grand Paris Sud et directeur général SPLA-IN Porte Sud du Grand Paris)  
POISSON Corinne, directrice générale des services, Villiers-le-Bel  
POUSSE Céline, DGA responsable du développement urbain, local et culturel, Villiers-le-Bel  
ZIGHA Abdelwahab, adjoint au maire Urbanisme – Voirie – Transports – Élu(e)s, Goussainville



**L'INSTITUT PARIS REGION**  
ASSOCIATION LOI 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49