

Chapitre 2

## La création ou l'adaptation d'établissements publics spécialisés

ALEXANDRA COCQUIÈRE, doctorante à l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, assistante de recherche au GRIDAUH

MÉLANIE MACARIO, chargée d'enseignement à l'université d'Aix-Marseille III

FRANÇOISE ZITOUNI, maître de conférences à l'université d'Aix-Marseille III

### PREMIÈRE PARTIE: LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS « OPÉRATEURS »

#### I. – LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX

A. L'adaptation des établissements publics existants au renouvellement urbain

B. La création d'EPA « spécialisés » dans le renouvellement urbain

#### II. – LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

A. Les établissements publics fonciers locaux

B. Les établissements publics locaux d'aménagement

### DEUXIÈME PARTIE: LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX, INVESTISSEURS OU FINANCEURS DE PROJETS DANS LES QUARTIERS DE POLITIQUE DE LA VILLE

#### I. – L'EPARECA, OPÉRATEUR-INVESTISSEUR PUBLIC

#### II. – L'ANRU, OUTIL FINANCIER

Différents outils sont à la disposition des collectivités pour aménager, notamment pour renouveler le tissu urbain. Le titre II du livre III du Code de l'urbanisme prévoit la création de quatre types d'établissements publics : les établissements publics d'aménagement (art. L. 321-1 et s.), les établissements publics fonciers locaux (art. L. 324-1 et s.), l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) (art. L. 325-1 et s.) et les établissements publics locaux d'aménagement (art. L. 326-1 et s.). À ces organismes s'ajoute l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) créée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Établissements publics d'État ou locaux, ces intervenants ont en commun leur caractère industriel et commercial qui est destiné à leur conférer la capacité et la souplesse d'action des opérateurs privés. Ils n'en demeurent pas moins des personnes morales de droit public soumises à des règles qui leur sont spécifiques, plus ou moins contraignantes sous certains aspects (tutelle de l'État, comptabilité publique), mais qui présentent aussi des avantages (prérogatives de puissance publique, insaisissabilité des biens, privilèges fiscaux). Néanmoins, ils n'exercent pas tous les mêmes fonctions, et deux familles se distinguent : d'une part, les opérateurs fonciers ou aména-

geurs, qui interviennent dans le cadre d'un périmètre déterminé (première partie) ; d'autre part, les établissements « financeurs », créés plus récemment, chargés d'organiser et de coordonner la mise en œuvre des politiques d'aménagement à l'échelle nationale (deuxième partie).

## PREMIÈRE PARTIE

### LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS « OPÉRATEURS »

Sur le plan opérationnel, ont d'abord été créés des établissements publics placés sous la tutelle de l'État, sur le fondement des articles L. 321-1 et suivant du code de l'urbanisme (I). Depuis une période récente, des établissements publics rattachés aux collectivités locales se sont ajoutés à la liste des établissements publics opérateurs, en s'inspirant du modèle national (II). Ces derniers interviennent au niveau foncier (établissements publics fonciers locaux, dont la catégorie a été créée par la loi du 13 juillet 1991) ou dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine (les établissements publics locaux d'aménagement, issus de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003).

#### I. – LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX

L'article L. 321-1 du code de l'urbanisme dispose que les établissements publics d'aménagement « sont compétents pour réaliser, pour leur compte ou avec leur accord, pour le compte de l'État, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement, ou pour faire réaliser toutes les interventions foncières et opérations d'aménagement prévues » par le code de l'urbanisme.

Une partie d'entre eux se consacre principalement à une activité foncière et l'autre partie essentiellement à l'aménagement.

D'une façon générale, les missions qui leur sont attribuées évoluent en fonction des préoccupations urbaines. D'abord créés pour produire de l'espace constructible, les établissements publics d'aménagement se consacrent de plus en plus, depuis la fin des années quatre-vingt, à la reconversion de friches et au renouvellement urbain.

Le premier établissement public d'aménagement est créé en 1958 pour l'aménagement d'un quartier d'affaires nouveau : celui de la Défense (EPAD), puis la formule de l'EPIC est de nouveau employée afin de constituer des réserves foncières conséquentes, notamment en vue de l'implantation des villes nouvelles (l'objectif étant de contenir l'inflation du marché foncier). Ainsi, l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) est créée en 1962. Pour faciliter la mise en œuvre de schémas d'aménagement sont créés l'établissement public de la Basse-Seine (EPBS) en 1968 et l'établissement public de la Métropole lorraine (EPML) en 1973. Ces établissements publics fonciers (EPF), comme ceux qui seront créés par la suite, sont des opérateurs fonciers et, de façon exceptionnelle, des aménageurs. Pour accomplir leur mission, l'EPBS et l'EPML disposent de la taxe spéciale d'équipement.

Puis sont créés neuf établissements publics d'aménagement (EPA) pour faciliter le développement des agglomérations nouvelles situées à la périphérie de cinq métropoles : une à l'est de Lille, cinq autour de Paris (Évry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Melun-Sénart), une à proximité de Rouen (Le Vaudreuil), une proche de Lyon (L'Isle-d'Abeau) et une autre, de Marseille (Les Rives de l'étang de Berre). Ils ont la possibilité d'intervenir en tant qu'opérateurs fonciers ou en tant qu'aménageurs. Dans les faits, les EPA de villes nouvelles font peu de portage foncier. En Île-de-France, ces derniers acquièrent au fur et à mesure les terrains nécessaires auprès de l'AFTRP.

## A. L'adaptation des établissements publics existants au renouvellement urbain

### ■ *Les établissements publics fonciers*

Le bouleversement du paysage institutionnel dû à la décentralisation et au développement de l'intercommunalité, le retournement de la conjoncture économique et le déclin des industries traditionnelles amorcent un changement profond des pratiques foncières. Les EPF existants se détournent du portage foncier à long terme, trop coûteux, et se reconvertissent dans la requalification des tissus urbains dégradés. Une deuxième vague d'EPF voit le jour dans les années quatre-vingt-dix, encouragée par la relance de l'aménagement du territoire désormais tourné vers la réorganisation des espaces périurbains et la politique de la ville (politique des grands projets urbains) : l'EPF Nord-Pas-de-Calais en 1990, l'EP Ouest-Rhône-Alpes en 1998, et l'EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2001. Tout comme l'EPBS et l'EPML, ils ont la possibilité de percevoir la taxe spéciale d'équipement. Ils se consacrent d'abord à la réhabilitation des friches industrielles et militaires, puis au « renouvellement urbain ».

L'EPF Nord-Pas-de-Calais s'est tourné depuis 1996 vers des interventions intéressant la restructuration urbaine. Cette préoccupation se retrouve dans le décret portant création de l'établissement public Ouest-Rhône-Alpes (EPORA), qui dispose notamment que celui-ci peut « procéder à toutes opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement... et spécialement... la réhabilitation des sites urbains dégradés et de leurs abords... » (c'est une disposition que l'on retrouve dans la modification en 2001 des statuts de l'établissement public de Lorraine) et dans les statuts de l'EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPFPACA) selon lesquels il est habilité à « procéder à toutes opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement... et spécialement le renouvellement urbain... ».

L'AFTRP, établissement polyvalent, dans la mesure où elle est à la fois opérateur foncier et aménageur, intervient aujourd'hui dans le cadre d'actions de renouvellement urbain. L'AFTRP a, en outre, créé un pôle de compétences « Sites pollués » et un pôle « Haute qualité environnementale » (HQE).

### ■ *L'EPAD et les EPA de villes nouvelles*

L'EPAD est chargé, en 1992, de faire du renouvellement urbain à Nanterre. Finalement, un établissement distinct est créé en 2000 car le souci de la municipalité est de préserver un contexte local

(urbain, social et économique) par nature différent de celui de l'opération de la Défense. De plus, la municipalité de Nanterre est favorable à la création d'un nouvel établissement davantage à l'écoute des préoccupations des élus et de la population que ne l'avait été l'EPAD. Le nouvel établissement se voit transférer les actifs et le passif de l'EPAD afférents au secteur de Nanterre qui ne fait, dès lors, plus partie du périmètre d'intervention de l'EPAD.

Les villes nouvelles se sont développées rapidement et certains de leurs EPA prennent conscience de la nécessité de réhabiliter des quartiers déjà dégradés. Par ailleurs, les villes nouvelles étant en voie d'achèvement, les EPA cherchent à diversifier leur activité pour éventuellement se reconverter et perdurer. Leurs interventions en la matière sont restées, cependant, marginales, et ont consisté principalement en la réalisation d'études.

L'EPA de Cergy-Pontoise, par exemple, s'est penché particulièrement sur deux secteurs sensibles : le quartier de Cergy-Saint-Christophe et le quartier de Chennevières à Saint-Ouen-l'Aumône.

L'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines a mené essentiellement des études à Élancourt, mais aussi les études qui ont servi de préfiguration aux GPV de Trappes et La Verrière, ainsi qu'à la création en 1996 de l'EPAMSA. Il est à noter qu'une partie des effectifs de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines a été mise à disposition de ce dernier.

## B. La création d'EPA « spécialisés » dans le renouvellement urbain

Les nouveaux EPA, constitués souvent d'équipes plus légères que celles des EPAVN, se consacrent spécifiquement au renouvellement urbain. Le premier de cette « nouvelle génération » est l'EPRART créé en 1991. Suivront l'EPA Euroméditerranée (EPAEM) créé en 1995, l'EPA Mantois-Seine-Aval (EPAMSA) créé en 1996, l'EPA Seine-Arche à Nanterre (EPASAN) créé en 2000 et l'EPA Plaine de France (EPAPF) créé en 2002.

### ■ *L'EPRART : prototype d'une nouvelle génération d'établissements publics d'aménagement*

L'initiative de la création d'un établissement public sur Roubaix-Tourcoing est née dans un contexte particulier notamment lié au constat par la municipalité de Roubaix-Tourcoing du développement de la ville nouvelle Est au détriment de la ville de Roubaix. Cette dernière a donc demandé à l'État la création d'un nouvel établissement public distinct de l'EPALE (Établissement public d'aménagement de Lille-Est, dissout en 1983) mais qui fonctionnerait sur le même modèle que celui-ci.

Cependant, restructurer les quartiers dégradés implique d'agir sur du bâti et des coûts bien plus importants que dans l'hypothèse où les EPA intervenaient en terrains vierges. L'État ne souhaite pas être seul à financer la restructuration de Roubaix-Tourcoing et sollicite le concours financier et matériel des collectivités au fonctionnement de l'établissement.

La communauté urbaine de Lille, acteur de poids, dont la collaboration avait été essentielle à l'EPA de la ville nouvelle de Lille-Est, n'a que peu recouru à l'EPRART. Et si les villes de Roubaix et Tourcoing ont fait appel à l'aide de l'État pour réhabiliter un certain nombre de leurs quartiers, c'est parce qu'elles ne possédaient pas de moyens suffisants.

L'EPRART a donc fonctionné avec une petite équipe et les apports financiers de l'État. Dès lors, il n'est que peu intervenu en tant qu'aménageur, mais a joué un rôle à un autre niveau. L'établissement est devenu un lieu de réflexion et de coordination, et a mené un certain nombre d'études. Cette structure est apparue adaptée pour piloter le GPU de Roubaix-Tourcoing mis en place en 1991. Malgré cela, le décret institutif de l'EPRART prévoyait sa fermeture en 1996 et son existence n'a pas été prolongée.

Le pilotage du GPU (puis du GPV) est repris par un groupement d'intérêt public (GIP) créé en 1997. Structure légère chargée de la maîtrise d'ouvrage politique et collective et non de la mise en œuvre des actions, le GIP a permis de coordonner l'ensemble du projet. Il s'est occupé essentiellement, un peu comme l'avait fait l'EPRART, du suivi administratif et financier des opérations d'investissement.

L'expérience de l'EPRART révèle que si un établissement public d'État est considéré comme un outil utile, voire nécessaire, pour faire du renouvellement urbain, l'État doit rester à l'écoute des collectivités locales.

Malgré la « mésaventure » de l'EPRART, qui a peut-être été un enseignement pour les EPA à venir, la création de ces établissements publics est sollicitée par d'autres collectivités.

#### ■ *Le développement de la fonction d'ensemblier*

L'EPRART, à défaut d'être aménageur, a développé une fonction : celle d'ensemblier. Le rôle d'ensemblier consiste à intervenir en amont de la réalisation de l'opération d'aménagement, c'est-à-dire : mener des études de faisabilité, coordonner l'action des différents acteurs (les collectivités ou/et les établissements publics concernés) et opérateurs (des constructeurs, et éventuellement d'autres aménageurs), assurer l'ingénierie financière de l'opération d'aménagement. Cette phase d'évaluation et de coordination apparaît indispensable au vu de la mission particulière consistant à reconstruire du tissu urbain.

Ce métier d'ensemblier est par conséquent particulièrement important pour les EPA qui succèdent à l'EPRART, au Mantois, à Euroméditerranée, à Nanterre et en Plaine de France. Néanmoins, le rôle d'aménageur de ces derniers reste primordial, si ce n'est dans le cas de l'EPA Plaine de France, pour lequel il est prévu qu'il n'interviendra en tant qu'aménageur qu'à titre subsidiaire. L'EPA Plaine de France est constitué d'une petite équipe (une vingtaine de personnes) et son périmètre d'intervention est vaste (il couvre une trentaine de communes). Par ailleurs, des outils existaient déjà avant la création de l'EPA (une SEM intercommunale – Plaine développement, créée en 1991 – et une SEM d'État – la SANEM) et les aménageurs susceptibles d'intervenir ne font pas défaut (notamment l'AFTRP).

#### ■ *Un relatif retrait de l'État*

Le quartier de la Défense et les villes nouvelles sont des opérations d'intérêt national (OIN). Dès lors, ils sont soumis à un régime exceptionnel permettant à l'État d'exercer des compétences en matière d'urbanisme.

La qualification d'OIN n'a, par la suite, été retenue qu'à l'égard de deux périmètres d'intervention : celui de Seine-Arche à Nanterre et celui d'Euroméditerranée à Marseille.

Les opérations suivies par ces établissements, ainsi que par les EPA du Mantois et de Plaine de France n'en demeurent pas moins des grandes opérations d'urbanisme qui revêtent un intérêt national au sens commun du terme.

L'EPA apparaît moins comme un outil interventionniste au service de l'État, que lors de la création des villes nouvelles. Et cet outil, qui était mal perçu au début des années soixante-dix par les collectivités locales, est aujourd'hui souvent le bienvenu, voire est sollicité par les collectivités locales elles-mêmes. La formule de l'établissement public rassure quant à sa pérennité, au vu de la lourdeur des opérations à engager.

### ■ *Le vrai visage des EPA faisant du renouvellement urbain*

La question est la suivante : faire du renouvellement urbain permet-il encore à un EPA d'avoir une activité réellement industrielle et commerciale ? En effet, dans le cadre des villes nouvelles, les EPA pouvaient/peuvent l'envisager. Ils intervenaient/interviennent sur des terrains vierges de constructions dont il est vraisemblable qu'une fois aménagés, ils seront l'objet de transactions commerciales intéressantes. Un EPAVN est parvenu à être bénéficiaire à sa fermeture : c'est celui de Saint-Quentin-en-Yvelines. Mais le contexte est bien différent pour les derniers EPA créés.

L'AFTRP a un périmètre d'intervention et un cadre de missions relativement larges. Elle maintient une activité variée, tant comme opérateur foncier que comme aménageur, tant pour faire de l'aménagement « classique », *a priori* plus « rentable », que du renouvellement urbain, plus coûteux. Elle intervient en villes nouvelles, sur d'autres territoires prioritaires du contrat de plan et dans de nombreux autres secteurs (notamment dans l'Essonne avec, par exemple, une mission d'assistance d'ouvrage auprès des communes de Vigneux-sur-Seine et Montgeron pour l'opération de renouvellement urbain de la Prairie de l'Oly). Si les déficits et bénéfices des différentes opérations ne sont pas compensables entre eux, la diversité de son activité permet à l'AFTRP d'équilibrer ses comptes.

Il reste les EPA du Mantois, d'Euroméditerranée, de Seine-Arche à Nanterre et de Plaine de France. Ces établissements sont de création relativement récente, et plus de recul serait nécessaire pour dire si ce sont de véritables EPIC ou des EPIC à double visage.

Le cas d'Euroméditerranée est, néanmoins, particulier. Si l'opération consiste à reconstruire de la ville sur elle-même, elle présente aussi des enjeux qui vont au-delà de la réintégration des quartiers concernés et vise à contribuer à faire de Marseille une grande métropole méditerranéenne. L'opération est susceptible, d'ici quelques années, de permettre à l'établissement de s'autogérer.

## II. – LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

Les collectivités ont la possibilité de recourir à la création d'autres établissements publics au niveau local, comme les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) et les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) pour la réalisation de toutes les actions ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme, ce qui comprend celles destinées à

faciliter le renouvellement urbain. Les collectivités locales peuvent aussi délibérer pour créer, notamment pour faciliter des opérations de renouvellement urbain, des établissements publics fonciers locaux (A) et, depuis une période récente, pour créer des établissements publics locaux d'aménagement (B).

## A. Les établissements publics fonciers locaux

Parallèlement à la réorientation des EPF nationaux et sur le même modèle, la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, prenant acte de la décentralisation des compétences en matière d'intervention foncière, a mis en place des EPF locaux (c. urb., art. L. 324-1 et s.) créés à l'initiative des collectivités locales. Jouissant, au même titre que les EPF nationaux, de prérogatives de puissance publique, des avantages liés à leur statut d'EPIC et de ressources propres (taxe spéciale d'équipement, contribution pour non-réalisation de logements sociaux), intervenant pour leur propre compte ou pour celui de leurs membres ou de toute autre personne publique, ils avaient vocation à devenir les « banques foncières des collectivités locales ».

La loi d'orientation pour la ville n'a pourtant pas eu l'impact attendu et, suite à sa promulgation, deux établissements publics fonciers locaux seulement ont été créés : l'EPF du Puy-de-Dôme (en 1992), celui d'Argenteuil-Bezons (en 1994).

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 modifie les dispositions de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme. Dès lors, les EPF locaux sont créés par le préfet sur adhésion volontaire des EPCI compétents en matière de SCOT, de ZAC et de PLH (la règle de majorité des deux tiers ayant été supprimée) et, *le cas échéant*, des communes non membres de ces EPCI (c. urb., art. L. 324-2). La région et le département peuvent participer à leur création ou y adhérer.

L'intervention de la loi SRU semble avoir donné un nouvel élan aux EPF locaux. Ainsi, ont récemment été créés l'EPF de l'agglomération grenobloise (2002) et l'EPF des collectivités de Côte d'Or (2003). La création d'autres EPF locaux est en projet (exemples : Bordeaux, la Réunion).

Les dispositions législatives sur lesquelles sont créés ces établissements ne font pas référence de façon expresse au renouvellement urbain, comme le font celles de l'article L. 321-1 relatives aux établissements publics d'aménagement. Ils peuvent de façon générale « procéder à toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement ». L'arrêté préfectoral du 1<sup>er</sup> juillet 2003 portant création de l'EPF local des collectivités de Côte d'Or précise, néanmoins, que ce dernier peut acquérir du « foncier bâti ou non bâti » et qu'il est en mesure d'exécuter les travaux de démolition nécessaires à la gestion des terrains et, le cas échéant, de procéder à la dépollution des sols.

L'EPF local possède de nombreux atouts pour mener à bien des projets de renouvellement urbain dépassant le cadre communal. L'article L. 324-1, alinéa 2 du code de l'urbanisme autorise cet organisme à intervenir, à titre exceptionnel, à l'extérieur du territoire des communes et EPCI membres, pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci. Ce sera par exemple le cas lorsqu'un EPF préempte la totalité d'une friche située à cheval sur le territoire de deux communes pour les besoins d'une future opération d'aménagement ou

lorsqu'il acquiert des terrains dans une commune non membre en vue de la mise en œuvre d'une politique de l'habitat répondant aux besoins de relogement nés d'une opération de renouvellement urbain envisagée à l'intérieur de son périmètre, comme l'a admis le Conseil d'État pour une commune.

Toutefois, s'il peut contribuer efficacement à la reconversion des grandes friches industrielles ou institutionnelles (terrains militaires, portuaires, appartenant à la SNCF, à l'Assistance publique, etc.), qui constituent des gisements fonciers d'une importance stratégique pour le renouvellement des quartiers péri-centraux ou périphériques, l'EPF, qu'il soit national ou local, ne peut être seul à intervenir dans le cadre des opérations de désenclavement et de revitalisation des quartiers d'habitat social où les terrains nécessaires aux opérations structurantes sont, pour la plupart, propriété de la collectivité publique ou des organismes HLM. Les modalités du montage foncier préalable à ces opérations sont généralement arrêtées suite à une négociation entre propriétaires fonciers publics, comme c'est le cas à Marseille, par exemple, où un protocole entre État, ville et bailleurs sociaux, signé le 9 juillet 1999, organise les échanges fonciers nécessaires à la mise en œuvre du projet de restructuration du quartier de Plan d'Aou (16<sup>e</sup> arrondissement). Le développement de ces quartiers requiert en effet d'autres types de « leviers » que la formule de l'établissement public peut également offrir.

## **B. Les établissements publics locaux d'aménagement**

Les difficultés qui résultent de l'obligation de recourir à une maîtrise d'ouvrage multiple pour mettre en œuvre les opérations complexes de renouvellement urbain réalisées dans le cadre des grands projets de ville (GPV) et des opérations de renouvellement urbain (ORU) ont conduit récemment les pouvoirs publics à créer des établissements publics locaux d'aménagement sur le modèle des établissements publics nationaux.

Figurant à l'article 61 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les dispositions relatives aux établissements publics locaux d'aménagement résultent d'un amendement du sénateur Jean-Paul Alduy visant à faire bénéficier les collectivités décentralisées et les EPCI d'un regroupement des compétences et des moyens nécessaires à la conduite des opérations de rénovation urbaine et de développement économique et social dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

Ces établissements publics sont créés par arrêté préfectoral au vu des délibérations concordantes des organes délibérants des EPCI et des collectivités territoriales compétents.

Le champ des compétences de ces établissements publics industriels et commerciaux est calqué sur celui des EPA nationaux, pour lesquels la loi portant pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996 précise qu'ils ont la possibilité de procéder à des opérations de « restructuration urbaine » ou relevant de la politique de développement social urbain. Ceci inclut les actions foncières et les actions d'insertion économique et sociale.

Au même titre que leurs prédécesseurs, les établissements publics locaux sont habilités à intervenir dans les grands ensembles et les quartiers d'habitat social dégradés inclus dans des ZUS. Leur sphère de compétence est donc identique à celle de l'Agence nationale pour la rénovation

urbaine (ANRU, *cf. infra*, deuxième partie), mais ils ne peuvent opérer, comme le fait l'ANRU, sur des sites aux caractéristiques économiques et sociales analogues à celles des ZUS. Grâce à ce rapprochement des domaines de compétences et des territoires d'intervention, les dotations de l'agence devraient être directement accessibles aux opérations conduites par ces EPA locaux et éligibles au programme national de rénovation urbaine.

Tout en se cantonnant aux ZUS, les EP locaux d'aménagement devraient voir leur périmètre d'intervention déterminé en fonction d'une stratégie de renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération, plus précisément du bassin d'habitat, incluant plusieurs communautés, voire communes isolées, même si cette exigence ne figure pas expressément dans les critères de sélection des dossiers de candidature aux financements de l'ANRU. En effet, l'étendue du périmètre de ces EP est non seulement une condition de création d'une dynamique de renouvellement urbain, mais encore le gage de leur capacité à conduire un nombre d'opérations suffisant pour amortir leurs investissements. Ces investissements, concentrés sur des tissus urbains existants dévalorisés, étant généralement lourds et dépourvus de rentabilité à court terme, exigent une capacité financière plus grande que celle des opérateurs locaux tels que les sociétés d'économie mixte locales.

Aussi, les EP locaux d'aménagement bénéficient-ils de ressources diversifiées provenant des contributions des collectivités territoriales, établissements publics et de toutes personnes publiques ou privées concernées, des emprunts, dons et legs, de la rémunération de leurs prestations de services, des produits financiers et du produit de la gestion et de la vente des biens entrés dans leur patrimoine. Ces moyens devraient leur permettre, à terme, de s'autofinancer. Néanmoins, ils ne perçoivent pas de ressource fiscale spécifique.

La politique d'aménagement et de rénovation urbaine conduite par ces instances partenariales (collectivités territoriales et établissements publics) sera définie de façon concertée par les personnes morales qui en sont membres, communes, mais aussi départements et régions, EPCI à fiscalité propre, dans le respect du cadre de référence fixé par le Programme national de rénovation urbaine. Les modalités de représentation de ces personnes morales au sein du conseil d'administration sont définies par délibérations concordantes de leurs organes délibérants.

Ce nouvel outil, qui prend acte des inconvénients des formules antérieures et des correctifs apportés par les législations successives, a été conçu dans le but de pallier les difficultés rencontrées par celles des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui ne disposent pas des capacités d'expertise et de conduite d'opérations complexes impliquant des partenariats et des financements diversifiés.

## DEUXIÈME PARTIE

# LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX, INVESTISSEURS OU FINANCEURS DE PROJETS DANS LES QUARTIERS DE POLITIQUE DE LA VILLE

L'idée d'un grand établissement public national chargé de revaloriser des sites prioritaires de la politique de la ville apparaît en même temps que les réflexions sur la nécessité d'un changement d'échelle de la conduite des politiques urbaines et d'un rééquilibrage de ces politiques au profit des espaces périurbains des agglomérations.

Ce rééquilibrage se manifeste par la volonté de l'État d'intervenir de manière forte en ciblant ses interventions sur les espaces urbains périphériques affectés par de graves dysfonctionnements et appelant des opérations lourdes de restructuration urbaine menées à long terme (10-15 ans) et des moyens exceptionnels. Un établissement public associé à la création des grands projets urbains (GPU) représentait, dès 1992, l'aboutissement de cette « démarche de l'État sur la production de la ville ». Sous l'appellation « quartiers et villes de France », cet établissement public devait servir de support institutionnel à un partenariat élargi à l'ensemble des acteurs de la ville parmi lesquels l'État aurait assuré une mission de coordinateur et de garant de la solidarité nationale. Cet organisme n'était pas conçu comme un opérateur direct, mais comme un *régulateur*, chargé du suivi des projets, de la cohérence des investissements et de la gestion des opérations.

L'alternance politique de 1993 eut raison de ce projet, soupçonné de favoriser la mainmise de l'État sur la politique de la ville et de consacrer l'abandon, dans les GPU, du volet social de cette politique. Deux établissements publics créés ultérieurement s'inspirent pourtant de ce modèle :

- l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), institué par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 et défini comme un « opérateur-investisseur public », chargé de restructurer les surfaces commerciales et artisanales dans les zones prioritaires de la politique de la ville ;
- l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dont la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 fait le « guichet unique » pour le financement des opérations répondant aux objectifs du Programme national de rénovation urbaine pour ces mêmes zones prioritaires et qui ne peut être opérateur qu'à titre exceptionnel.

### I. – L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ET DE RESTRUCTURATION DES ESPACES COMMERCIAUX ET ARTISANAUX (EPARECA), OPÉRATEUR-INVESTISSEUR PUBLIC

Cet établissement public national à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, constitue « un objet administratif non identifié dont l'originalité de la démarche est remise en cause par l'introduction de contraintes qui auraient au contraire mérité d'être allégées ».

En effet, pour accomplir ses missions en faveur de l'aménagement et de la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans des secteurs où les investisseurs privés font défaut, la loi de 1996 l'a doté de moyens juridiques et financiers importants.

Il assure la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations de création, d'extension, de transformation ou de reconversion de surfaces commerciales et artisanales après accord des communes, EPCI ou syndicats mixtes compétents (convention avec les collectivités concernées). Pour accomplir tous les actes de disposition et d'administration nécessaires à ces projets: acquisitions de fonds, d'immeubles ou de droits réels immobiliers, cession des immeubles et des fonds acquis dont la gestion peut être confiée à des locataires gérants..., il détient des prérogatives de puissance publique.

D'autre part, il peut notamment recevoir, outre les dotations de l'État, des autres collectivités et des personnes publiques et privées intéressées, les prélèvements effectués sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), l'objectif étant de lui donner les moyens, à terme, de s'autofinancer, notamment grâce à la revente des fonds de commerce et immeubles acquis et restructurés.

Cependant, son action est freinée par de nombreuses contraintes imposées par les administrations étatiques qui expliquent la lenteur de sa mise en place, seulement effective en 1999, et la lenteur du rythme de traitement des dossiers. Il est en effet soumis à la tutelle de plusieurs ministères et au contrôle tatillon de l'administration des finances qui lui impose en particulier le respect de la procédure des marchés publics ou l'obligation de solliciter une garantie d'emprunt auprès de la collectivité locale pour assurer les missions qui lui sont assignées. Ces contraintes soulignent l'incompréhension et les réticences des administrations traditionnelles à l'encontre d'un organisme dont le fonctionnement est innovant. D'autre part, de graves difficultés financières, dues notamment à l'insuffisante rentabilité de la TACA, retardent, voire paralysent son action.

En dépit de ces difficultés, l'EPARECA est considéré comme un acteur indispensable, seul susceptible de prendre en charge la réhabilitation des centres commerciaux de proximité.

Son champ de compétences s'étendant à la plupart des secteurs où le tissu artisanal et commercial est fortement dégradé: zones urbaines sensibles (ZUS) et, depuis la loi SRU, territoires faisant l'objet d'un contrat de ville (c. urb., art. L 321-1), lui donne la possibilité d'intervenir, mais pas systématiquement, ce qui est regrettable, dans les quartiers anciens dégradés comme les centres urbains dévitalisés, qui présentent des caractéristiques analogues à celles des quartiers périphériques.

Dans ces secteurs où l'initiative privée est généralement défailante, en raison des risques liés notamment à l'insécurité, à la faible rentabilité des capitaux et à la lourdeur de la structure juridique des ensembles commerciaux, l'EPARECA assume le rôle normalement dévolu aux agents économiques, en procédant à l'acquisition, en vue de leur restructuration et de leur réhabilitation, de petites et moyennes surfaces commerciales et artisanales (jusqu'à 300 mètres carrés) qu'il revendra à moyen terme (environ 5 ans) à des investisseurs privés avec lesquels il a généralement établi des partenariats en amont.

Dans la conduite de ces opérations, l'EPARECA recherche une valorisation maximale de ses investissements et de ses compétences.

Il n'attribue pas de subventions, mais réalise des investissements dont il évalue l'effet de levier en rapportant le montant des fonds propres qu'il engage dans une opération, successivement, au montant total de l'investissement, au coût de l'opération commerciale et au coût global de l'opération d'aménagement. Il en résulte un coefficient multiplicateur égal à 6,8 sur les dix-neuf premières opérations effectuées ou en cours, donc particulièrement important. Autrement dit, un investissement ne sera engagé sur une opération qu'autant que celle-ci apparaîtra comme économiquement viable et susceptible de dynamiser un projet global de restructuration du quartier ou de la zone.

En effet, les commerces de proximité sont souvent la seule activité économique dans les quartiers visés. La sauvegarde, voire le développement de ces commerces constituant des enjeux de taille pour le renouveau de ces quartiers, l'action de l'EPARECA s'appuie sur les dispositifs complémentaires de soutien au commerce (FISAC, prêts de la Caisse des dépôts et consignations...) ou, plus largement, de dynamisation du tissu économique (ZRU, ZFU), le cumul de ces dispositifs étant susceptible de créer l'effet d'entraînement recherché.

Elle s'appuie également, aux différents stades de sa réalisation, sur des partenariats diversifiés. Ces partenariats sont une nécessité pour l'EPARECA en raison du caractère restreint de son équipe opérationnelle (une quinzaine de membres), centrée sur le « cœur de métier de l'établissement » : expertise, montage d'opérations, investissement et commercialisation. Celui-ci fait donc appel, autant que possible, aux compétences d'autres acteurs, publics ou privés, auxquels il n'a pas vocation à se substituer : bureaux d'études, maîtres d'ouvrage délégués locaux, négociateurs fonciers, prestataires spécialisés dans la gestion, la commercialisation et l'animation commerciale... La mise en œuvre des projets fait aussi l'objet d'une concertation avec les acteurs locaux, dans le cadre d'un *comité de pilotage* présidé par le maire et rassemblant des représentants des services de l'État et des collectivités locales comme avec les commerçants-exploitants propriétaires des murs et les syndicats de copropriété concernés. De cette façon, l'EPARECA prépare ses partenaires locaux à partager les risques inhérents aux opérations et à prendre en charge les sorties d'investissement.

En définitive, l'EPARECA est porteur des forces et des faiblesses de tout établissement public de l'État : seule structure à même d'assumer un investissement à haut risque sans rentabilité immédiate, sa crédibilité est affectée par les insuffisances des engagements étatiques (absence d'état de la situation du commerce et de l'artisanat dans les quartiers prioritaires des contrats de ville, de définition précise des missions et de directives claires émanant d'une administration de tutelle unique...).

## II. – L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU), OUTIL FINANCIER

Dans le prolongement de l'EPARECA, l'ANRU, qui s'inspire du modèle anglo-saxon des « *city challenge* », redonne corps au projet de création d'un établissement public unique concentrant les moyens publics sur des opérations répondant à des critères définis par l'État.

Cet établissement public industriel et commercial est administré par un conseil composé en nombre égal de représentants de l'État, d'une part et de représentants des communes et de leurs EPCI compétents, des organismes financeurs et de personnalités qualifiées, d'autre part. La représentation des communes, qui cofinancent les projets locaux de rénovation urbaine (en général à hauteur de 20 %, sauf pour certains projets lourds, qui seront pris en charge à 100 % par l'ANRU), évite que l'agence ne devienne un outil de centralisation excessif, bridant l'autonomie des collectivités locales, comme le craignaient certains élus.

Les travaux parlementaires présentent l'ANRU comme un « guichet unique » centralisant les financements de l'État (2,5 MM d'euros pour la période 2004-2008 affectés à l'agence par les ministères de l'équipement et de la ville, aucune dotation annuelle ne pouvant être inférieure à 465 M d'euros), de la Caisse des dépôts et consignations (environ 90 M d'euros), de l'Union d'économie sociale du logement (environ 550 M d'euros par an) ainsi que des organismes d'HLM (environ 35 M d'euros par an), soit un total de 5,5 MM d'euros répartis sur cinq ans. La mutualisation et la fongibilité des crédits ainsi que leur attribution par conventions pluriannuelles conclues avec les collectivités, établissements publics d'aménagement locaux (institués par la même loi) et organismes destinataires des subventions, devraient mettre fin à la dispersion des décisions, aux incohérences résultant du caractère tantôt déconcentré (crédits logement), tantôt centralisé (1 % logement) des crédits et aux incertitudes liées au principe de l'annualité budgétaire. Cependant, des interrogations subsistent notamment quant à la pérennité des engagements de l'État, subordonnés à l'adoption de la loi de finances annuelle et des autres partenaires, soumis à la conclusion de conventions temporaires (par exemple, la convention État-UESL a été négociée pour la période 2002-2006). D'autre part, seules quatre sources de financements sont mobilisées et, parmi les aides de l'État, seules celles des ministères de la ville et du logement, ce qui peut sembler insuffisant eu égard à l'ambition du Programme national de rénovation urbaine, dont le coût prévisionnel est estimé à 30 milliards d'euros sur cinq ans. Enfin, le système d'intervention centralisée de l'agence déroge au principe de la délégation conventionnelle des compétences en matière d'attribution des aides au logement aux structures intercommunales qui le demanderont, posé par le projet de loi relatif aux responsabilités locales (adopté par le Sénat en première lecture le 15 novembre 2003).

Les financements de l'agence sont affectés à toutes les opérations concourant à la réalisation du Programme national de rénovation urbaine – aménagement urbain, réhabilitation, démolition et construction de logements sociaux, création et réhabilitation d'équipements publics ou collectifs, aménagement ou restructuration urbaine, ingénierie ou assistance à la maîtrise d'ouvrage – et, plus largement encore, à *tout investissement contribuant à la rénovation urbaine*. La loi ne pose aucune exigence particulière en termes qualitatifs ou quantitatifs, notamment quant au caractère global et au degré de complexité de ces opérations, dont certaines seulement répondront aux critères législatifs et jurisprudentiels de l'opération d'aménagement. Il s'agira fréquemment de projets plus modestes de démolition-reconstruction de logements sociaux accompagnés d'une restructuration des voies et espaces publics et concernant des quartiers d'importance variable (entre 2 500 et 50 000 habitants), comme l'illustrent la plupart des projets déjà validés. Ces projets ne comprendront pas de volet social, laissé hors de la sphère d'intervention de l'agence, mais pourront comporter un volet économique: ils devront intégrer des exigences d'in-

sersion professionnelle des habitants (l'agence adoptant une *charte d'insertion*) et pourront porter sur la réorganisation d'espaces d'activités économiques et commerciales (les actions conduites par l'ANRU à ce titre seront d'ailleurs coordonnées avec celles de l'EPARECA, suivant des modalités qui seront déterminées par décret en Conseil d'État).

En revanche, pour être éligibles aux concours financiers de l'ANRU, les projets devront concerner l'un des 751 quartiers défavorisés localisés au sein de zones urbaines sensibles. Si le classement en zone prioritaire permet, *a priori*, de mieux cibler les territoires les plus touchés par les inégalités sociales et les retards de développement, il ne permet pas de prendre en considération des critères non établis par la loi, tels que la gravité de la délinquance, alors même qu'ils justifieraient un effort accru des pouvoirs publics en faveur de la rénovation de certains secteurs. Il présente également le risque de générer des « *effets de frontière* » en provoquant une paupérisation des territoires voisins et en créant de nouvelles discriminations. Pour maîtriser l'impact des projets de rénovation urbaine sur leur environnement, il conviendrait de les appréhender dans le cadre plus global de l'agglomération et de les coordonner avec l'ensemble des actions de développement social et urbain menées à cette échelle. Or, en privilégiant cette « géographie prioritaire », constituée à partir de données économiques et sociales, le législateur exclut *a priori* des territoires relevant d'autres procédures de politique de la ville (contrats de ville ou d'agglomération, GPV ou ORU), à moins que ces dispositifs ne se superposent aux zonages d'intervention. Ce n'est qu'à *titre exceptionnel* que des quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues à celles des ZUS seront retenus, sur demande des maires des communes concernées. Ainsi, sur les dix premiers projets validés depuis juin 2003, neuf portent sur des quartiers situés en ZUS, ZRU ou ZFU, un seul – quartier est et centre-ville de Montauban (Tarn-et-Garonne) – est hors ZUS. Enfin, bien que les dispositions relatives à l'agence prévoient que celle-ci accorde des concours financiers aux collectivités territoriales, aux EPCI et aux organismes publics et privés qui conduisent dans ces quartiers des opérations de renouvellement urbain, les premiers projets retenus ou en cours d'instruction ont tous été portés et présentés par les maires.

Les dossiers de candidature sont instruits localement par le préfet qui veille à leur qualité et à l'engagement des partenaires financiers locaux. Ils sont ensuite sélectionnés par un comité national d'engagement réunissant tous les partenaires financiers du Programme national de rénovation urbaine qui valide le plan de financement des opérations retenues. Enfin, le conseil d'administration de l'agence, ou son directeur général par délégation du conseil d'administration, autorise la signature des conventions pluriannuelles d'engagement, passées avec l'ensemble des maîtres d'ouvrage et identifiant les financements pour chacune des opérations composant le projet de rénovation urbaine. Le suivi de ces conventions est assuré par le préfet, délégué territorial de l'agence, qui continue à gérer localement les crédits déconcentrés. Les subventions accordées aux projets locaux sont soumises aux mêmes conditions que les aides de l'État : elles bénéficient notamment des mêmes avantages fiscaux (TVA à taux réduit, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties...). L'ANRU pourra, dans des conditions qui seront définies par un décret en Conseil d'État, accorder des majorations de subventions en faveur de certains projets.

L'agence est donc conçue comme un simple *outil technique* de financement des opérations de rénovation urbaine par l'édition d'un « chèque unique ». Elle s'interdit de participer à un

« processus d'examen, d'opportunité et de contrôle », l'acceptation des projets dépendant toujours de l'accord des co-financeurs, chacun se prononçant en fonction de critères propres, même s'ils se trouvent réunis au sein d'une même instance décisionnelle. Elle n'a pas non plus vocation à se substituer aux opérateurs locaux en assurant la maîtrise d'ouvrage des projets, si ce n'est à *titre exceptionnel*, lorsque la demande lui en est faite par les communes ou leurs groupements compétents concernés et après accord des ministres chargés de la ville et du logement, *en l'absence de dispositif local* (services techniques des collectivités locales ou de leurs groupements, SEM, organismes d'HLM, sociétés privées). Ce type d'intervention, s'il n'est pas totalement exclu, reste cantonné dans des limites très étroites afin d'éviter toute confusion entre les missions de financeur et celles d'opérateur. D'ailleurs, l'agence ne détient ni l'ensemble des compétences, ni la connaissance des situations locales nécessaires à cette maîtrise d'ouvrage. C'est pour pallier cette lacune que le législateur (article 61 de la loi n° 2003-710) a choisi de créer des établissements publics locaux d'aménagement sur le modèle des établissements publics fonciers locaux (voir *supra*, première partie).

## CONCLUSION

Au vu des différentes expériences dont il a été fait état ci-dessus, la solution de l'établissement public ne semble pas, en dépit de son adaptabilité, être utilisable pour conduire n'importe quelles opérations de renouvellement urbain.

Elle sera privilégiée pour mener à bien des opérations longues et complexes :

- portant sur des territoires fortement dévalorisés, mais présentant un important potentiel de développement et une situation stratégique au sein de l'agglomération ;
- incluses dans une logique de projet d'agglomération et impliquant différents temps et différentes échelles de réalisation ;
- impulsées par l'État (opérations d'intérêt national...) ou par une collectivité territoriale (pour les EP locaux : grande commune, département...);
- appelant un partenariat public élargi et des engagements financiers conséquents ;
- exigeant une capacité à intervenir simultanément dans plusieurs domaines, urbain, foncier, économique, en coordonnant les interventions de multiples acteurs publics et privés.

Dans ce contexte, les capacités opérationnelles des établissements publics (que ne possèdent pas les GIP) inciteront les acteurs publics à dépasser l'appréhension, fréquemment exprimée, d'un contrôle étatique de ces structures (à laquelle le législateur a répondu en en modifiant les modalités de création et de fonctionnement) et à assumer les risques, principalement financiers, qui leur sont inhérents (insuffisance des capitaux propres, situation d'endettement, difficulté de résorption des stocks fonciers).

