



Septième chambre

Deuxième section

70420

RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 143-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

**Établissement public d'aménagement
Plaine de France (EPA Plaine de France)
Exercices 2006 à 2011
(actualisation 2012)**

Juin 2014

Sommaire

SYNTHÈSE	4
PARTIE I : LES MISSIONS DE L'EPA DE LA PLAINE DE FRANCE	7
I. LA CRÉATION DE L'ÉTABLISSEMENT DANS UN CONTEXTE AMBIGU.....	7
A. UNE DURÉE DE VIE LIMITÉE À 15 ANS ET UN MODÈLE ÉCONOMIQUE SUBVENTIONNÉ	7
B. UN PROJET DE TERRITOIRE PEU OPÉRATIONNEL.....	9
C. L'AVENIR DE L'ÉTABLISSEMENT LIÉ AU PROJET DU GRAND PARIS	10
II. UNE GOUVERNANCE COMPLEXE	12
A. DES INSTANCES PEU OPÉRATIONNELLES	12
B. LA DIRECTION DE L'ÉTABLISSEMENT ET LE REDIMENSIONNEMENT DES ÉQUIPES	13
C. LA TUTELLE DE L'ÉTAT	14
D. UN TERRITOIRE MARQUÉ PAR DE NOMBREUSES STRUCTURES CONCURRENTES DE L'EPA PLAINE DE FRANCE	14
PARTIE II : LES RÉSULTATS.....	17
I. UNE ACTIVITÉ D'ÉTUDES AUX RÉSULTATS INSUFFISANTS	17
A. UNE ACTIVITÉ NON FORMALISÉE	17
B. UN OUTIL AU SERVICE DU PROJET DU GRAND PARIS	19
II. LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT	20
A. LES OPÉRATIONS CONDUITES PAR L'ÉTABLISSEMENT	20
B. LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DE L'ÉTABLISSEMENT.....	23
C. LE PROJET EMBLÉMATIQUE DE L'ÉCO QUARTIER DE LOUVRE-PUISEUX.....	25
PARTIE III : LA GESTION DE L'ÉTABLISSEMENT	28
A. L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE	28
B. UNE COMMANDE PUBLIQUE SÉCURISÉE.....	28
PARTIE IV : BUDGET, COMPTES ET ANALYSE FINANCIÈRE	30
I. COMPTABILITÉ, PROCÉDURES ET OUTILS DE GESTION	30
A. LA PROCÉDURE ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES.....	30
B. LA COMPTABILITÉ.....	30
C. LES CONTRÔLES ET OUTILS DE GESTION À DÉVELOPPER	31
II. ANALYSE DU COMPTE DE RÉSULTAT	32
A. LES PRODUITS : UN MODÈLE FINANCIER SUBVENTIONNÉ ET DES MARGES LIMITÉES	32
B. UNE HAUSSE DES CHARGES REFLÉTANT L'ACCROISSEMENT DE L'ACTIVITÉ DE L'EPA PLAINE DE FRANCE	35
III. ANALYSE DU BILAN	36
A. DES ACTIFS CARACTÉRISÉS PAR UN FAIBLE SUIVI ET QUELQUES ERREURS DE COMPTABILISATION	36
B. LES MODES DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ : ANALYSE DU PASSIF	37
C. DES PROBLÈMES DE QUALITÉ DES COMPTES ALTÉRANT LA SINCÉRITÉ DU BILAN	38
IV. SITUATION ET PERSPECTIVES FINANCIÈRES.....	42
PARTIE V : PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	44
ANNEXE 2 : LE RÔLE DE L'ÉTABLISSEMENT DANS LA CONSTITUTION DES CDT DE LA PLAINE DE FRANCE.....	48

ANNEXE 3 : EXEMPLE D'OPÉRATIONS STRUCTURANTES SUR LA PARTIE SEINE-SAINT-DENIS PORTÉES PAR D'AUTRES OPÉRATEURS.....	50
ANNEXE 4 : LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DU TERRITOIRE DE PLAINE DE FRANCE	52
ANNEXE 5 : L'EPA PLAINE DE FRANCE ET LA LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN	55
ANNEXE 6 : TABLEAUX D'ANALYSE COMPTABLE.....	58

SYNTHÈSE

Investi sur un territoire de 330 km² au nord de Paris, l'Établissement public d'aménagement de la Plaine de France (EPA Plaine de France) a été créé en 2002 pour mener des études sur son territoire et réaliser des opérations d'aménagement. Son périmètre d'intervention qui compte 40 communes (17 en Seine-Saint-Denis et 23 dans le Val-d'Oise) devrait s'élargir prochainement aux communes du nord de la Seine-et-Marne jouxtant l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

Dès son origine, l'EPA Plaine de France s'est développé dans un contexte présentant des difficultés : une durée limitée à quinze ans, l'absence sur tout ou partie de son territoire d'une opération d'intérêt national (OIN) qui aurait pu lui fournir des moyens d'agir plus contraignants, un conseil d'administration nombreux au sein duquel les représentants de l'État sont minoritaires et où siègent des collectivités territoriales aux intérêts parfois divergents, une multiplicité de concurrents dans le domaine des opérations d'aménagement, l'application du principe de subsidiarité qui limite son champ d'intervention à ce que les autres acteurs du territoire ne souhaitent pas faire eux-mêmes.

Le document stratégique de référence de 2005 (DSR), censé constituer le projet de territoire ne revêt aucun caractère contraignant ou opérationnel, y compris pour le rôle dévolu à l'établissement. Celui-ci n'a défini aucune stratégie pour son action avant fin 2012, des programmes de travail annuels n'existent que depuis 2008 et les activités ne sont pas suivies en référence à une programmation.

La mise en place du Grand Paris a permis à l'EPA Plaine de France d'intervenir utilement pour définir et coordonner les contrats de territoire, sans pour autant lui permettre d'en tirer des bénéfices opérationnels pour lui-même. Dans la perspective du futur projet stratégique et opérationnel prévu fin 2014, la stratégie de l'établissement reste à préciser, même si des actions différenciées sont désormais prévues en fonction de trois pôles géographiques (Roissy, Bourget, Sud).

Jusqu'à présent, l'EPA Plaine de France s'est caractérisé par une forte activité d'études représentant une dépense de près de 8,3 M€ de 2006 à 2013, mais, malgré les avancées concernant le Triangle de Gonesse, les résultats sont jugés insuffisants par de nombreux partenaires, faute de pouvoir être mesurés.

La montée en puissance de l'établissement dans ses missions d'aménagement est tardive. Les opérations représentent à ce jour un bilan prévisionnel de près de 310 M€ (environ 86 M€ de bilan prévisionnel pour six opérations en concession et 224 M€ pour quatre opérations en compte propre). Ces opérations sont de dimension et de complexité très variables et si chaque opération est suivie, il n'existait pas de tableau de bord global avant l'instruction de la Cour. En matière de renouvellement urbain, l'établissement est invité à clarifier et valoriser ses contributions.

La production de logements de l'établissement pour la période sous revue reste assez faible (1 278), les opérations en cours représentant 4 718 logements supplémentaires d'ici 2028. L'utilité de l'établissement apparaît indéniable dans des opérations comme l'éco-quartier de Louvres-Puiseux (82 ha, 3340 logements ainsi que des commerces et équipement livrables d'ici 2027 pour un budget de 175 M€). Il s'agit d'une opération complexe sur un plan technique et financier, qui justifie l'intervention d'un établissement public d'aménagement, dans la mesure où elle nécessite initiative et coordination de nombreux acteurs. De plus, en menant cette opération en compte propre, l'EPA Plaine de France a pu mettre en œuvre les politiques publiques de l'État en matière de préservation des terres agricoles et de densification urbaine, notamment en menant un travail pédagogique vis-à-vis des élus et des populations locales. L'établissement doit continuer de développer des opérations exemplaires de cette envergure.

Comme l'activité de l'établissement est tributaire de nombreuses contraintes exogènes, le budget prévisionnel (35 M€ en 2012) est parfois très supérieur au budget exécuté. Du fait de la montée en puissance de l'activité, les charges s'accroissent et notamment la masse salariale (3,7 M€ en 2012) compte tenu du doublement de l'effectif qui atteint 50 personnes en 2012. Le contrôle interne comptable et financier ainsi que des outils de gestion restent à développer.

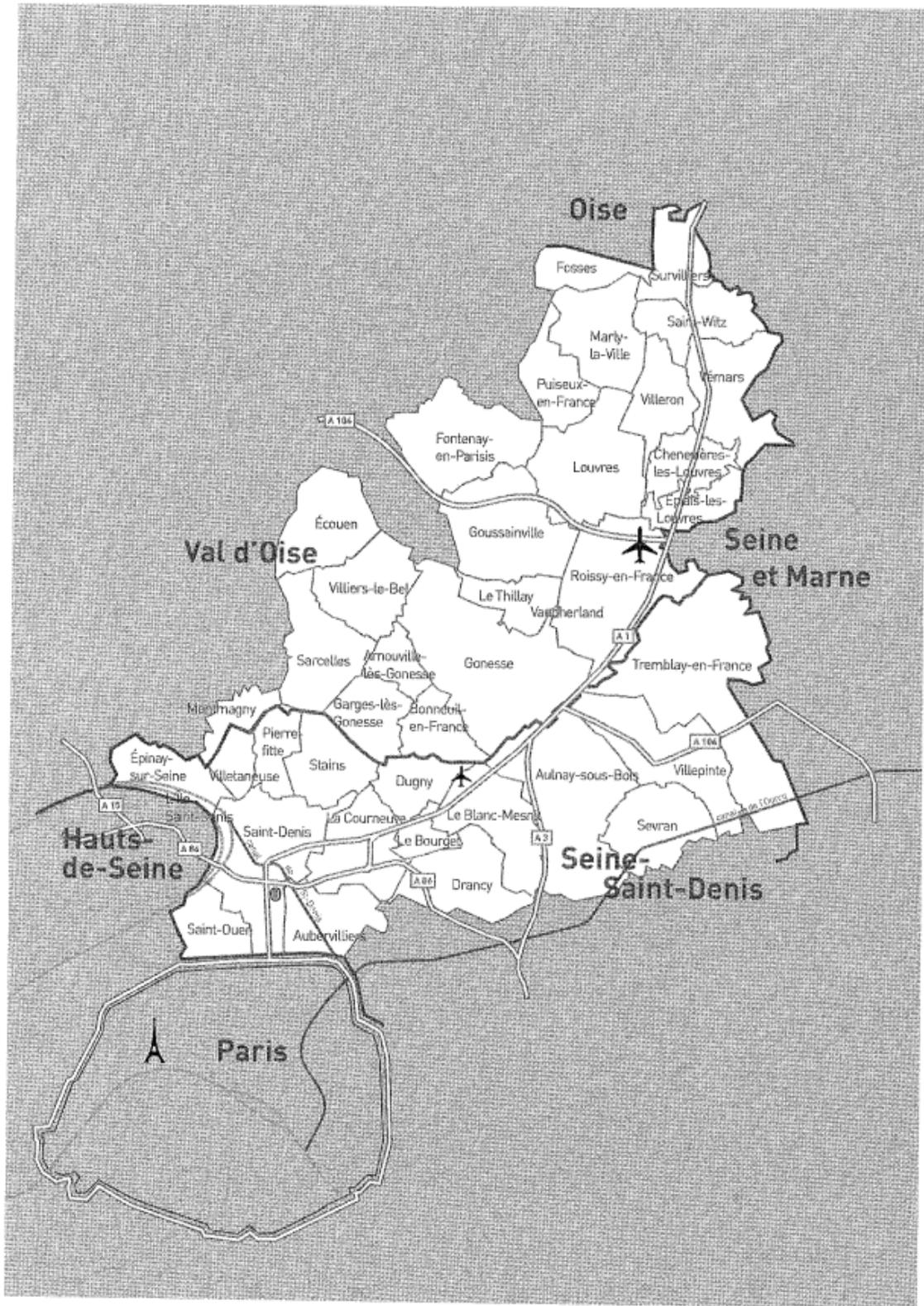
La gestion de l'EPA Plaine de France présente quelques anomalies comptables qui faussent la sincérité du bilan, notamment pour ce qui concerne la valorisation des terrains remis en dotation par l'État en 2007, estimée à 24 M€ à l'origine et qui devrait être actualisée.

Sur le plan financier, le retard du développement du portefeuille des opérations ne permet pas encore d'équilibrer nouvelles et anciennes opérations, et la dépendance aux subventions (4 M€ par an) est préoccupante à un moment où plusieurs contributeurs commencent à se désengager dans un contexte de renouvellement du protocole.

L'établissement dispose de faibles marges de manœuvre sur ses produits et ses charges qui dépendent de l'avancement des affaires. Il rencontre des difficultés de trésorerie en raison de charges structurellement plus importantes que les produits, au commencement des opérations. De surcroît, l'accroissement de l'endettement a détérioré les ratios d'autonomie financière qui atteignent, en 2012, un seuil limite en deçà duquel les capacités d'emprunts de l'établissement seront saturées.

Dans ce contexte, l'année 2014 apparaît cruciale : la négociation d'un nouveau protocole financier, l'engagement de lourdes opérations d'aménagement et, surtout, la publication d'un décret prolongeant au-delà de 2017 l'existence de l'établissement, sont autant de rendez-vous déterminants pour clarifier l'avenir de l'établissement.

Carte n°1 : Carte du périmètre géographique de l'EPA Plaine de France



PARTIE I : LES MISSIONS DE L'EPA PLAINE DE FRANCE

I. LA CRÉATION DE L'ÉTABLISSEMENT DANS UN CONTEXTE AMBIGU

La Plaine de France est un ensemble de plus de 330 km² où les besoins diffèrent selon les territoires. Marquée par la désindustrialisation, puis bénéficiant du développement de l'aéroport de Roissy et du Stade de France, une mise en cohérence d'ensemble est apparue nécessaire aux différents acteurs, notamment pour que les populations résidentes puissent bénéficier du dynamisme économique de leur territoire. Afin de développer le potentiel et pallier les difficultés, l'idée d'une stratégie commune portée par un établissement public d'aménagement s'est traduite par un protocole signé le 19 décembre 2000 entre l'État, la Région Ile-de-France, les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise et les collectivités concernées.

A. UNE DURÉE DE VIE LIMITÉE À 15 ANS ET UN MODÈLE ÉCONOMIQUE SUBVENTIONNÉ

Sur cette base, par décret n° 2002-477 du 8 avril 2002, est créé, sous le nom d'Établissement public d'aménagement de la Plaine de France, un établissement public d'aménagement de l'État, à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'établissement est chargé, sur le territoire de 30 communes de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise, de réaliser des études et des opérations d'aménagement.

Il est chargé de procéder à toute opération destinée à favoriser l'aménagement, la restructuration urbaine et le développement économique.

1° Dans le respect des compétences des collectivités territoriales et des autres aménageurs sur le domaine public concerné, et selon les termes des conventions qui pourront être passées avec ceux-ci en application de l'article R. 321-20 du code de l'urbanisme, cet établissement est notamment habilité à :

- a) réaliser les études nécessaires aux projets des territoires concernés entrant dans le cadre des missions de l'établissement ;
- b) coordonner ces projets ;
- c) s'assurer de l'équilibre du financement de ces projets et, le cas échéant, y participer financièrement sous la forme de subventions aux maîtres d'ouvrage concernés.

2° L'établissement est également habilité à réaliser des opérations, des équipements et des actions concourant à l'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme pour son compte ou celui de l'État et de ses établissements publics ou des collectivités territoriales et de leurs groupements, conformément à des conventions passées avec eux.

À cet effet, l'établissement est habilité notamment à :

- a) acquérir, au besoin par voie d'expropriation, des immeubles bâtis ou non bâtis ;
- b) céder, conformément aux dispositions de l'article L. 21-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des immeubles acquis par voie d'expropriation ;
- c) exercer le droit de préemption dans les conditions prévues par les articles L. 212-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Il peut, à l'intérieur du même territoire, être chargé par l'État, par une collectivité territoriale ou par un établissement public d'acquérir des immeubles bâtis ou non bâtis et d'exercer leur droit de préemption.

Il s'agit donc d'un établissement ayant un double rôle stratégique (par les études) et opérationnel (par l'aménagement).

Malgré la volonté de conduire une action concertée, l'établissement souffre dès l'origine d'une ambiguïté, dans la mesure où il est créé pour une durée de vie limitée à quinze ans, ce qui constitue une singularité au regard des autres EPA. L'échéance prévue en avril 2017 emporte des difficultés non seulement sur le plan juridique, car les opérations d'aménagement initiées ont une échéance postérieure à cette date¹ (jusqu'en 2030) mais aussi sur le plan financier, car il devient dès lors difficile d'emprunter auprès des banques à un taux intéressant.

Par ailleurs, aucune opération d'intérêt national n'est créée concomitamment à l'EPA Plaine de France, ce qui le prive tout à la fois de pouvoirs juridiques et d'une forme de légitimité. Les raisons de cette absence tiendraient à la volonté de construire en priorité une vision partagée du territoire en responsabilisant les collectivités. La Cour s'étonne toutefois que l'État ait choisi de créer un établissement public d'aménagement, sans le doter de tous les moyens possibles pour mener à bien l'ensemble de ses missions. Elle a pris note des réflexions en cours sur la redéfinition des périmètres et des objectifs des OIN et des EPA, qui doivent faire l'objet d'échanges interministériels avec les collectivités territoriales. Le ministère précise que l'État n'exclut pas le recours aux prérogatives exceptionnelles qui lui sont conférées par les OIN, ou d'autres outils réglementaires tels que le projet d'intérêt général (PIG) permettant de faire évoluer les documents d'urbanisme pour permettre la réalisation du projet.

En 2007, le périmètre de l'EPA Plaine de France a été élargi, par décret n° 2007-780 du 10 mai 2007, de trente à quarante communes pour s'étendre jusqu'aux confins de la communauté de communes (devenue en 2013 communauté d'agglomération) de Roissy Porte de France (frontière de l'Oise). Ses missions restent identiques. À l'occasion de 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 M€ 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 M€ afin de l'aider à développer des opérations en compte propre².

Des moyens de fonctionnement sont alloués à l'établissement : un protocole financier de la Plaine de France est signé le 28 mars 2003 pour la période 2001 à 2006, entre l'État, la région, les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise. Ce protocole a été renouvelé le 23 mai 2008 pour la période 2007-2013, et son article 4 prévoit que la contribution des partenaires est fixée pour la période 2007 à 2013 à 7 M€ au maximum pour chacun, soit 1 M€ par an. S'agissant de chacun des départements, la contribution est versée pour deux tiers par le conseil général et pour le tiers restant par les communes et intercommunalités à raison d'un montant déterminé à partir d'un ratio de 50 % de la population et 50 % du potentiel financier.

¹ Malgré ce paradoxe juridique, l'État a approuvé les dossiers de réalisation de ces opérations.

² Protocole financier du 23 mai 2008

Le protocole financier s'achève à la fin de 2013 et un nouveau protocole doit être négocié pour la période 2014-2020. Dans l'attente de la parution d'un nouveau décret modifiant les compétences de l'établissement et de l'élaboration du nouveau contrat de projet État Région, il est envisagé de signer un avenant à la convention de 2008 pour la proroger d'un an.

Pour le financement des opérations d'aménagement, l'État et la Région apporteront leur concours aux opérations d'aménagement structurantes au regard du protocole, dans le cadre des financements prévus à ce titre dans le contrat de projets 2007-2013 (GP3). Ce concours ne pourra excéder 50 % du besoin de financement. Il viendra en complément des contributions des collectivités locales directement concernées et autres financeurs éventuels. Par ailleurs, les fonds ANRU sont mobilisés le cas échéant.

B. UN PROJET DE TERRITOIRE PEU OPÉRATIONNEL

En créant l'EPA de la Plaine de France, le décret du 8 avril 2002, instituait l'obligation pour les partenaires du projet de définir ensemble une vision collective et cohérente du territoire : le Document stratégique de référence (DSR). Aux termes de l'article 8, le conseil d'administration « approuve le document stratégique de référence qui fixe les orientations de l'établissement public, son actualisation, les programmes pluriannuels et annuels, la détermination des opérations à entreprendre et leur bilan financier ».

Après trois années d'études, de coopération et de concertation menées par l'établissement, ce document qui constitue le projet de territoire, a été voté à l'unanimité par le CA, le 12 décembre 2005. Il présente les grandes orientations en faveur de l'aménagement et du développement durable du territoire de la Plaine de France pour les 15 ans à venir. En organisant et en faisant converger les dynamiques opérationnelles pour renforcer la cohésion sociale et pour assurer le développement durable du territoire, il s'agit de constituer au Nord de l'Ile de France, un espace social et urbain, intégré, solidaire et attractif. Ce document a pour ambition d'orienter l'action de l'ensemble des acteurs publics et privés de la Plaine de France.

Le document présente dans un premier temps un diagnostic partagé du territoire, puis identifie des orientations pour son développement, le rôle de l'établissement Plaine de France et des objectifs dits opérationnels. Toutefois, il ne prévoit ni la réalisation de bilans ni d'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

Le DSR confie à l'EPA Plaine de France un rôle de stratégie et d'études pour favoriser les synergies et rechercher les cohérences entre les initiatives publiques et privées, en développant des fonctions d'appui et d'expertise. Concernant sa fonction d'opérateur, l'EPA Plaine de France a vocation à engager des opérations d'intérêt général pour l'ensemble du territoire, en appliquant le principe de subsidiarité. Les orientations fixées à l'établissement par le DSR s'organisent autour de quatre axes :

- Favoriser un environnement propice au développement du projet Plaine de France ;
- Développer l'ingénierie de projet ;
- Donner un nouvel élan au programme d'action de la Plaine de France ;
- Poursuivre la construction d'une vision collective du projet Plaine de France et évaluer l'efficacité des actions engagées.

Toutefois, ces orientations ne précisent ni les échéances, ni les priorités qui auraient pu être fixées, notamment au regard des moyens à répartir entre les études et les opérations.

Ainsi, le DSR entend être un outil pour l'action de l'ensemble des acteurs publics et privés de la Plaine de France, mais il n'a aucune portée réglementaire, ni même de planification. Au-delà de l'affichage des ambitions, il omet toute démarche d'évaluation des réalisations souhaitées.

Ce document est symptomatique des contradictions qui président à la création de l'établissement car aucun élément précisant la mise en œuvre opérationnelle n'est apporté, y compris pour le rôle dévolu à l'établissement.

Pour mener à bien les missions fixées par le décret constitutif, et remplir le rôle confié par le projet de territoire, aucune stratégie claire ne semble avoir été définie par l'établissement et sa tutelle. L'établissement, qui pourtant a conçu le projet stratégique du territoire (le DSR), a omis de décliner la feuille de route fixée par celui-ci.

Dans le protocole financier de 2008, il est prévu qu'une convention tripartite annuelle État-Région-EPA fixe le programme annuel de l'EPA Plaine de France. Or ces conventions annuelles n'ont jamais été signées.

De plus, l'établissement a fonctionné sans programme de travail jusqu'en 2007. Il fait valider par le conseil d'administration un programme annuel de travail pour la première fois en 2008, sans pour autant que celui-ci fasse référence à une programmation pluriannuelle ou à des éléments précis du DSR.

En outre, le rapport d'activité annuel ne fait pas référence au programme de travail initial. Il n'existe donc toujours pas de suivi annuel ou pluriannuel de l'activité au regard d'un programme.

C. L'AVENIR DE L'ÉTABLISSEMENT LIÉ AU PROJET DU GRAND PARIS

À la suite du vote de la loi sur le Grand Paris, qui a des conséquences importantes sur l'aménagement de la Plaine de France, des réflexions ont été menées par l'État sur le périmètre d'intervention de l'établissement public.

L'hypothèse d'une évolution vers deux établissements est alors envisagée. C'est ainsi que, lors du conseil d'administration du 13 mai 2011, le secrétaire général à l'administration régionale (SGAR) évoque l'idée de créer un nouvel outil d'aménagement opérationnel du territoire du grand Roissy et de rechercher un dispositif adapté au secteur du Bourget. Au cours de cette même réunion, le président du conseil régional rejette ce schéma dans la mesure où la création d'un nouvel établissement couvrant le territoire du grand Roissy dépouillerait l'EPA Plaine de France de ses fonctions opérationnelles et entraînerait des coûts supplémentaires.

Une mission de concertation est alors constituée et présente ses travaux au conseil d'administration du 9 décembre 2011, en réaffirmant les trois missions de stratégie, d'appui et d'aménageur de l'établissement.

À cette date, l'EPA Plaine de France se voit pourvu de nouvelles possibilités d'action suite à l'ordonnance du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics d'aménagement de l'État³ et doit envisager une mise en conformité de son fonctionnement en préparant un nouveau décret, mais aussi en définissant un projet stratégique et opérationnel, prenant en compte les orientations de l'État notifiées à l'établissement.

³ Son décret d'application n° 2011-1900 relatif aux établissements publics fonciers de l'État, aux établissements publics d'aménagement et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne paraît le 21 décembre 2011.

Ce nouveau contexte a amené l'établissement à clarifier son positionnement. Ainsi, en 2012, il a finalisé une note intitulée *Proposition d'orientations sur le positionnement, les missions et la gouvernance de l'EPA Plaine de France*, qui après avoir été validée par la tutelle, a été mise au débat lors du conseil d'administration extraordinaire du 30 novembre 2012. Les délibérations prises à l'issue de ce conseil doivent servir de feuille de route pour la modification du décret, l'élaboration du projet stratégique et opérationnel (PSO) et l'établissement du nouveau protocole de financement pour la période 2014-2020.

L'établissement est à une période charnière de son existence, du fait des évolutions contrastées du territoire de la Plaine de France, de la dynamique du Grand Paris, mais aussi des modifications du cadre de son action du fait notamment du nouveau schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), du Grand Paris et de l'ordonnance de 2011. L'établissement estime que dix ans après sa création, il a démontré sa capacité à proposer un appui stratégique aux collectivités tout en développant sa capacité à mener des opérations d'aménagement. Malgré cela, il fait face à des difficultés opérationnelles croissantes.

En dix ans la Plaine de France a considérablement évolué. Les dynamiques territoriales déjà à l'œuvre ont été consolidées sur le territoire de Plaine Commune. Elles se sont amplifiées sur le pôle du Grand Roissy. D'autres dynamiques sont nées, notamment sur le pôle du Bourget. Le développement s'est structuré autour de ces trois pôles, conforté par le projet du Grand Paris Express. Par ailleurs, les zones résidentielles adjacentes à ces pôles de développement (nord de Plaine Commune, Val de France, Aulnay-Sevran) sont elles aussi en profonde mutation, même si les problèmes de paupérisation et d'enclavement persistent.

L'établissement propose alors un positionnement différencié avec des missions priorisées :

- Sur le secteur **sud de la Plaine de France**, où la dynamique de développement est ancienne et les opérateurs locaux solides, Plaine de France pourrait concentrer son action sur des enjeux métropolitains (pilotage et aménagement comme par exemple la cité universitaire internationale du Grand Paris) ;
- Sur le secteur du **Bourget**, l'EPA Plaine de France pourrait jouer pleinement son rôle d'accompagnement de la communauté d'agglomération de l'aéroport du Bourget (CAAB) et des villes associées dans la définition d'un projet territorial d'ensemble, à la fois comme un assistant à maîtrise d'ouvrage, mais aussi en co-pilotant des études thématiques ayant pour finalité de déboucher sur des projets de développement (ex : musée de l'air et de l'espace) ;
- Sur le **Grand Roissy**, l'EPA Plaine de France doit renforcer son rôle d'ensembliser des acteurs du territoire et d'assistance à maîtrise d'ouvrage stratégique auprès de l'État et des élus locaux, sur les sujets suivants : organisation spatiale et foncière, mobilités, gouvernance économique ;
- Sur les secteurs plus résidentiels comme Val de France et l'est de la Seine-Saint-Denis, l'EPA Plaine de France pourrait continuer à assurer de manière prioritaire son rôle d'appui auprès des collectivités, en privilégiant les villes faiblement dotées en ingénierie. Il est en revanche nécessaire de prioriser ses interventions opérationnelles sur un certain nombre de secteurs d'envergure : le Triangle de Gonesse (qui pourra être élargi au secteur PSA), l'aménagement des gares du Grand Paris, le projet de ville de Sevran, les secteurs ANRU.

Le même conseil a voté à l'unanimité le 30 novembre 2012, l'extension du territoire de l'EPA Plaine de France à 3 communes du Val-d'Oise et à 17 communes de la Seine-et-Marne, dans l'objectif d'une intervention plus globale et cohérente sur le territoire du

Grand Roissy. En effet, la prégnance économique de Roissy (sur 90 000 emplois, 25 000 sont sur le pôle du Grand Roissy) et la contrainte du plan d'exposition au bruit (PEB) ont conduit à englober le département de Seine-et-Marne afin d'étendre la zone aéroportuaire. Au demeurant, l'établissement a déjà aidé les maires du Grand Roissy à se constituer en association.

Un projet de décret supprimant toute limite à la durée de l'établissement a été préparé par l'établissement et transmis à la tutelle (DHUP) le 27 septembre 2012. Il consacre l'élargissement déjà voté par le conseil d'administration et accroît le rôle du préfet de région tout à la fois au regard du projet stratégique et opérationnel et dans la mise en œuvre du contrôle dont il est investi depuis l'origine. Par ailleurs, il étend la capacité de l'EPA Plaine de France à intervenir en dehors de son périmètre sous réserve d'approbation ministérielle, à créer des filiales ou à prendre des participations. Ce projet est toujours en cours d'examen⁴.

L'ordonnance de 2011 prévoit l'approbation d'un nouveau projet stratégique et opérationnel, prenant en compte les orientations de l'État notifiées à l'établissement. Toutefois, au moment de l'instruction, celles-ci n'avaient pas encore été reçues par l'EPA Plaine de France. Par ailleurs, la future loi sur la décentralisation et la création des métropoles pourrait nécessiter de revoir encore la configuration du champ et des modalités d'action de l'établissement.

Dans un contexte renouvelé, la mission de l'établissement reste donc à préciser.

II. UNE GOUVERNANCE COMPLEXE

A. DES INSTANCES PEU OPÉRATIONNELLES

1. Un conseil d'administration composé de deux collègues

Aux termes du décret de 2007, l'établissement est administré par un conseil de trente-deux membres comportant deux collèges : huit membres représentant l'État et 24 membres représentant les collectivités territoriales et leurs établissements publics. L'État ne représente qu'un quart de la gouvernance, alors que les textes lui permettraient d'occuper la moitié des postes.

Le conseil d'administration élit en son sein un président et trois vice-présidents, dont un est élu parmi les représentants de l'État et les deux autres parmi les représentants des collectivités territoriales. Depuis l'origine, la présidence est assurée par le président de région et le SGAR est l'un des trois vice-présidents.

Le décret de création prévoit en son article 4 la constitution d'une assemblée spéciale représentant les communes non membres du conseil d'administration au titre des établissements publics de coopération intercommunale. Composée de 49 membres, elle se réunit avant chaque conseil d'administration et l'ensemble des points inscrits à l'ordre du jour du conseil lui est présenté.

Le bureau comprend 12 membres.

⁴ Conformément à l'ordonnance de 2011, il aurait dû être publié avant le 8 septembre 2013, mais la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite Duflot 2, inclut un report jusqu'en décembre 2014 pour la parution desdits décrets, qui concernent l'ensemble des EPA.

2. Des commissions départementales qui rassemblent peu d'élus

Pendant la période sous revue, deux commissions départementales (prévues par le règlement intérieur du CA) réunissent respectivement pour la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise, les membres du conseil d'administration de l'établissement public y siégeant au titre du département, des EPCI et des communes concernées et les maires des communes situées dans le périmètre de l'établissement public et les présidents des EPCI cités à l'article 3 du décret du 8 avril 2002, qui ne siègent pas au conseil d'administration. Elles ne sont pas prévues par le décret mais résultent de la volonté des élus de se tenir informés de l'action de l'EPA plaine de France. À l'instar de l'assemblée spéciale, elles se réunissent avant chaque conseil d'administration mais la participation des élus est faible⁵.

Suite aux réflexions menées en 2011, des modifications de la gouvernance ont été introduites dans le règlement intérieur. Le conseil d'administration du 30 novembre 2012 a transformé les commissions départementales en trois commissions territoriales réunissant les élus des trois pôles du territoire : sud Plaine de France, pôle métropolitain du Bourget et Grand Roissy.

La gouvernance envisagée par le futur décret supprimerait l'assemblée spéciale et les réunions des commissions territoriales ne seraient plus liées à la tenue des conseils d'administration. Deux à trois réunions seraient prévues par an. Selon l'établissement, la création de ces commissions territoriales vise à définir un lieu de discussion et de préparation des décisions du conseil d'administration au plus près des enjeux traités.

Par ailleurs, selon le futur décret, le nombre de membres du conseil d'administration serait réduit (26 au lieu de 32) réparti en trois collèges (État, collectivités, personnalités qualifiées). Le bureau serait également plus restreint, composé du président, des quatre vice-présidents et de quatre administrateurs désignés.

Au total, la gouvernance de l'EPA Plaine de France est complexe. Les représentants de l'État sont minoritaires au conseil d'administration, le bureau et les commissions départementales ne suscitent pas une grande participation des élus. L'élargissement du périmètre de l'établissement justifie qu'une gouvernance plus opérationnelle soit mise en place, ce qui devrait être le cas si le décret proposé par l'EPA Plaine de France est adopté.

B. LA DIRECTION DE L'ÉTABLISSEMENT ET LE REDIMENSIONNEMENT DES ÉQUIPES

Aux termes de l'article 9 du décret de 2002, le directeur général dispose de l'autonomie en matière de gestion de l'établissement.

Entre 2006 et aujourd'hui, la montée en puissance de l'établissement s'est accompagnée d'un accroissement des effectifs de 25 à 50 personnes. Les missions sont organisées autour de trois directions : la direction de la stratégie et de la qualité urbaine (11 personnes), la direction de l'aménagement et du développement⁶ (22 personnes) et la direction administrative et financière (10 personnes).

Le directeur général a délégué sa signature au directeur administratif et financier en cas d'empêchement ou d'absence de sa part. Cette délégation concerne la présidence des commissions consultatives des marchés publics, la signature des promesses, actes,

⁵ L'assemblée du Val-d'Oise réunissait en moyenne une douzaine d'élus et celle de Seine-Saint-Denis environ 2 à 3 élus.

⁶ Le développement s'entend ici au sens commercial du terme, et non développement du territoire qui relève de la direction de la stratégie.

conventions et le pouvoir d'engager l'ensemble des dépenses et des recettes de l'établissement comme ordonnateur secondaire. Il a, par ailleurs, délégué la certification du service fait à l'ensemble des membres du comité de direction.

C. LA TUTELLE DE L'ÉTAT

La tutelle de l'établissement est exercée au niveau central par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et au niveau local par le préfet de région qui assure le contrôle de l'établissement, sachant que le SGAR est un des vice-présidents du conseil d'administration. Les préfets de département semblent impliqués via les sous-préfets qui assurent l'interface avec les unités territoriales de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA-IF). La direction départementale des territoires (DDT) remplit un rôle opérationnel.

Par ailleurs, la tutelle financière est exercée par la direction du budget et le contrôle économique et financier de l'État.

Bien que le statut de l'EPA Plaine de France soit celui d'un établissement public de l'État, la tutelle ne semble pas disposer d'une vision très claire du rôle qu'elle entend faire jouer à cet établissement.

À la différence de l'EPA du Mantois-Seine-Aval et de l'EPADESA (quartier de la Défense) l'État n'a pas jugé utile d'instituer une OIN sur le territoire couvert par Plaine de France. Il n'est pas intervenu jusqu'à présent pour obtenir le versement du reliquat de l'avance que l'AFTRP s'est engagée à attribuer à l'EPA Plaine de France (seuls 75 % de celle-ci ont été perçus à ce jour) et il a fallu attendre 2011 pour que l'État envisage de lui fixer des orientations stratégiques.

La Cour recommande à la tutelle de définir la stratégie qu'elle entend fixer pour l'EPA Plaine de France.

D. UN TERRITOIRE MARQUÉ PAR DE NOMBREUSES STRUCTURES CONCURRENTES DE L'EPA

L'une des difficultés rencontrées par l'EPA Plaine de France tient à la multiplicité des acteurs susceptibles d'intervenir sur son territoire, que ce soit en matière d'études ou d'aménagement.

Si l'on ne trouve pas d'agence d'urbanisme en concurrence directe avec lui, l'AFTRP et plusieurs communes ou EPCI (par exemple Plaine commune qui compte une cinquantaine de personnes dans son service aménagement) exercent des compétences d'aménageur. ADP est aménageur de sa propre zone, et la société du Grand Paris a également vocation à le devenir.

L'EPA Plaine de France a signé en 2007 des conventions avec l'établissement foncier (EPF) du Val-d'Oise et avec celui de l'Île-de-France (pour la Seine-Saint-Denis). Elles définissent les modalités d'intervention de ces EPF dans la mise en œuvre de la stratégie foncière de l'EPA Plaine de France.

Plusieurs communes ou EPCI ont créé des sociétés d'économie mixte (SEM) dont le champ d'intervention recouvre celui de l'EPA Plaine de France. Dans le cadre du CDT du pôle métropolitain du Bourget, la communauté d'agglomération a préféré créer une société publique locale d'aménagement plutôt que d'avoir recours à l'EPA Plaine de France.

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. L'établissement tient à préciser le rôle central qu'il a tenu dans l'émergence de pôles de développement plus homogènes qu'auparavant.

Pour le Grand Roissy, l'EPA Plaine de France pilote la coordination des acteurs territoriaux (acteurs publics locaux et acteurs économiques) :

- L'EPA Plaine de France a organisé pour le compte du Préfet de Région les trois conférences territoriales du Grand Roissy ;
- L'EPA Plaine de France est missionné comme préfigurateur du projet de schéma de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT) à l'échelle Grand Roissy. À ce titre il pilote plusieurs démarches structurantes pour le territoire : un projet et un schéma agricole, un schéma des espaces économiques, un schéma d'équilibre emploi/logements, un schéma des transports collectifs, ainsi qu'un schéma viaire ;
- L'EPA Plaine de France a initié, par une étude sur la qualification des futurs emplois liés aux 25 grands projets du Grand Roissy, une approche collective des questions de formation sur ce territoire ;
- L'EPA Plaine de France a initié une démarche de promotion de l'économie circulaire à l'échelle du Grand Roissy en partenariat avec Aéroports de Paris et les organismes consulaires ;
- L'EPA Plaine de France participe également aux actions de prospection menées par les agences de développement, pour renforcer l'attractivité internationale du Grand Roissy.

Pour le pôle métropolitain du Bourget, l'EPA joue un rôle majeur dans la structuration du projet de territoire :

- élaboration du projet Aigle, en coordination avec le pôle de compétitivité ASTECH (développement de l'activité aéronautique) ;
- ouverture du pôle à l'ouest de la plateforme aéroportuaire en pilotant les études en vue d'aménager ce secteur à très fort potentiel ;
- appui à la réflexion sur la structuration des deux pôles gare (RER B, Grand Paris Express).

Pour le pôle Pleyel-Plaine Commune, l'EPA Plaine de France a fortement contribué, avec d'autres acteurs, à la reconnaissance des enjeux métropolitains autour du développement de Pleyel et des Portes de Paris.

L'EPA Plaine de France joue également un rôle déterminant pour réguler la concurrence entre ces différents pôles. Ce rôle prend plusieurs formes, dont les plus illustratives sont :

- la réflexion sur l'évolution du réseau viaire et la mise en œuvre du plan du STIF sur le secteur Roissy Le Bourget ;
- l'action de coordination inter CDT pour réguler les potentielles concurrences d'offres immobilière d'activités, de bureaux et de logement ;
- la rédaction d'une contribution collective sur la Plaine de France en vue de l'élaboration du SDRIF.

Néanmoins, le rôle de coordination de l'EPA Plaine de France ne se traduit pas de manière opérationnelle à son avantage. La concurrence entre collectivités, souvent liée à des rivalités politiques, rend sa tâche malaisée.

PARTIE II : LES RÉSULTATS

I. UNE ACTIVITÉ D'ÉTUDES AUX RÉSULTATS INSUFFISANTS

A. UNE ACTIVITÉ NON FORMALISÉE

Prévues par le décret constitutif, les études sont menées par la direction de la stratégie et de la qualité urbaine (DSQU) regroupant 11 personnes, qui sollicitent et coordonnent les travaux confiés à des prestataires. Cette activité spécifique à l'établissement intervient sur commande de l'État ou des collectivités ou à sa propre initiative. Mais elle souffre d'un manque de formalisation : il n'existe pas de cahier des charges, ni de tableau de bord de suivi de cette activité.

Dans le cadre de l'instruction de la Cour, l'établissement a récapitulé l'ensemble des études menées pendant la période sous revue (cf. annexe), qui représentent une dépense globale de 8,3 M€ depuis 2006. Elles se répartissent entre :

- des études stratégiques (1,8 M€ soit 22 %), qui n'ont pas nécessairement de lien opérationnel direct avec les projets (l'établissement jouant alors un rôle d'agence d'urbanisme) ;
- l'aide apportée depuis 2010 à l'élaboration des contrats de territoires (2,5 M€ soit 30 %) ;
- et des études opérationnelles destinées à l'émergence de projets (3,9 M€, soit 48 %).

Tableau n° 1 : Dépenses de l'EPA Plaine de France pour les études menées de 2006 à 2013

		Montant K€	Part sur le total
1 - Etudes stratégiques		1 816	22 %
<i>dont</i>	1.1 Globales Plaine de France	743	
	1.2 Territoriales	1 053	
	1.3 Réflexions internes	20	
2 - Elaboration des CDT		2 500	30 %
3 - Emergence de projets		3 950	48 %
<i>dont</i>	3.1 Urbains	2 377	
	3.2 D'équipements	908	
	3.3 Démarches	665	
TOTAL GENERAL		8 266	

Source : EPA Plaine de France

Les études stratégiques d'intérêt général peuvent être contestées par certains partenaires, qui n'en voient pas toujours les résultats ou l'utilité :

- l'État s'interroge pour savoir si les études menées par l'EPA Plaine de France aboutissent aux opérations structurantes du territoire menées par d'autres (cf. infra) ;
- la région indique ne pas avoir toujours été destinataire de certaines études ;
- le département de Seine-Saint-Denis a diminué sa subvention à compter de 2012 car, dans un contexte de contraintes budgétaires, il ne voulait plus financer des études sans résultats visibles et opérationnels.

Ce même département justifiait également son désengagement en estimant qu'il bénéficiait moins de l'action de l'EPA Plaine de France que le département du Val-d'Oise⁷.

Pour répondre à cette préoccupation d'équilibre dans la destination des études, l'établissement a mis en place une comptabilité analytique de gestion des coûts à compter de 2012. Pour la période 2007 à 2011, il a effectué l'analyse suivante :

Tableau n° 2 : Répartition de la destination des études entre les départements et l'ensemble du territoire (en euros et en pourcentage) pour la période 2007 à 2011

	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007-2011
93	77 292,48	580 833,26	177 520,46	446 398,61	327 813,81	1 609 858,61
95	426 423,48	260 944,62	297 300,43	858 678,64	611 662,21	2 455 009,37
Plaine de France	84 880,80	257 805,00	227 828,81	162 058,41	176 628,80	909 201,82
TOTAL	588 596,75	1 099 582,88	702 649,70	1 467 135,66	1 116 104,81	4 974 069,80

	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007-2011
93	13%	53%	25%	30%	29%	32%
95	72%	24%	42%	59%	55%	49%
Plaine de France	14%	23%	32%	11%	16%	18%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : EPA Plaine de France

Selon l'établissement, de 2007 à 2011, la répartition des dépenses afférentes aux études s'effectuerait en moyenne à 32% pour la Seine-Saint-Denis, à 49% pour le Val-d'Oise et à 18% pour l'ensemble du territoire.

Ces interrogations des différents acteurs résultent d'un manque d'organisation de l'activité d'études, même si l'établissement a mis en place un suivi financier à partir de la fin 2009.

Ainsi, on constate, *a posteriori* seulement, qu'une part importante des études menées ont concerné le projet du Triangle de Gonesse (2009 – 2030) qui fera l'objet d'une future ZAC de 280 ha, portée en compte propre : 1,432 M€ ont été consentis à ce projet, soit 36 % des dépenses d'études consacrées à l'émergence de projets de la période 2006 à aujourd'hui. À ce jour, le projet est en phase d'initiative et le bilan des opérations n'est pas arrêté. Il est estimé à environ 350 M€ (avec une rémunération de 11 M€ pour l'établissement). Le calendrier n'est pas connu.

Dans la mesure où le potentiel de ce territoire a été déterminé dès avant la signature du DSR fin 2005, il paraît étonnant qu'à ce jour, la réalisation ne soit toujours pas engagée. Au

⁷ L'activité d'aménageur concerne leur territoire seulement à hauteur de 13 %, contre 87 % pour le Val-d'Oise (cf. *infra*).

regard des délais, l'établissement explique que l'envergure du projet est inédite en Île-de-France (1 000 ha de secteur d'études, 280 ha de secteur opérationnel, 2 millions de m² potentiels, plusieurs milliards d'investissements privés) et a nécessité de nombreuses études préalables. De plus, la conditionnalité de l'urbanisation n'a été levée que tardivement par l'approbation définitive du SDRIF en 2013 et la confirmation de la desserte du Triangle de Gonesse par le Premier Ministre le 6 mars 2013.

La Cour recommande de formaliser une procédure spécifique de programmation et de suivi des études et d'en mesurer les résultats.

B. UN OUTIL AU SERVICE DU PROJET DU GRAND PARIS

Dans le cadre du Grand Paris, les missions confiées à l'établissement pour l'élaboration des contrats de développement territorial (CDT) ont été significatives et constituent un bon exemple de coordination de projets.

L'État a accordé à l'EPA Plaine de France en 2009 une dotation exceptionnelle pour des études Grand Paris à hauteur de 3 M€ Ces crédits ont été dépensés à hauteur de 1,201 M€ de 2010 à 2012 et une dépense de 1,584 M€ est prévue en 2013, sachant que le reliquat de 218 000 € correspond aux frais de structures et de personnels mobilisés pour ces travaux.

Au-delà de l'action d'accompagnement de l'État et des collectivités dans l'élaboration des CDT (cf. détail en annexe), l'établissement indique avoir contribué à la mise en œuvre du Grand Paris à travers plusieurs actions :

- fédérer des initiatives en faveur du développement économique : cluster aéronautique au Bourget, cluster des échanges à Roissy ;
- mise en cohérence des projets de territoire, notamment en matière de logement ;
- coopération en amont avec la Société du Grand Paris afin de prévoir les aménagements urbains autour des futures gares ;
- promotion du Grand Paris auprès des investisseurs nationaux et internationaux, notamment dans le cadre des salons immobiliers (Marché international des professionnels de l'immobilier - MIPIM, Salon de l'immobilier d'entreprise - SIMI), ou de dispositifs de prospection *ad hoc* (Hubstart Paris Région, Aérotopolis).

L'intervention de l'EPA Plaine de France semble avoir été déterminante pour la mise en cohérence entre les CDT et la limitation des concurrences entre eux. L'EPA Plaine de France a engagé un travail de recollement et de comparaison des projets de territoire et des actions prévues par les CDT. Une série de cartes et un tableau d'analyse ont été produits. Elles ont alimenté les réflexions de l'État et ont préparé une série de rencontres des élus puis une démarche de coordination de plusieurs thématiques du développement territorial en Plaine de France : programmation économique, trame verte et bleue, formation, schéma des transports collectifs, schéma agricole de territoire.

Les débouchés de ces travaux restent aujourd'hui suspendus à la mise en œuvre des CDT dont la prévalence juridique a été récemment minorée⁸.

⁸ Depuis les dispositions de l'article 31 de la loi Duflot sur le Grand Paris en date du 18 janvier 2013, le CDT perd la prévalence juridique acquise lors de la loi de 2010, sans que, à ce jour, il soit possible d'en mesurer les effets.

Si les études menées dans le cadre du Grand Paris ont apporté une légitimité renouvelée à l'établissement, il ne semble pas avoir profité de ces travaux pour faire émerger de nouvelles opérations pour son propre compte. Au contraire, ils ont paradoxalement favorisé l'émergence d'un nouvel opérateur concurrent pour le pôle du Bourget.

II. LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

A. LES OPÉRATIONS CONDUITES PAR L'ÉTABLISSEMENT

1. Une absence de tableau de bord global

Missions également prévues par le décret constitutif, les opérations d'aménagement font l'objet d'un suivi individualisé, mais il n'existe pas de tableau de bord global de l'ensemble des opérations.

C'est à la demande de la Cour que l'EPA Plaine de France a établi un tableau de synthèse présentant la comparaison entre le bilan et le calendrier des opérations tels qu'ils ont été définis à l'origine et tels qu'ils sont réactualisés aujourd'hui.

Tableau n° 3 : Opérations de l'EPA Plaine de France en cours de création ou de réalisation en 2013

OPERATIONS	OPERATIONS A L'ORIGINE			OPERATIONS ETAT ACTUEL				OBSERVATIONS
	bilans des opérations en KEHT	année début	fin prévisionnelle	bilans actualisés en MEHT	nb de logements prévus	taux de subvention	actualisation date fin opération	
1 - OPERATIONS D'AMENAGEMENT EN CONCESSION								
PUUV Villeteuse	12 798	2003	2008	21,038	67	79%	2016	allongement des délais dûs aux retards des transporteurs sur le TRAM'Y et la Tangentielle Nord, et à une sous-évaluation d'augmentation des coûts due au foncier, pilotage du projet (communication, nouvelle mission de synthèse technique avec et actualisation coûts travaux (allongement durée) et modification programme, découverte pollution sols, augmentation
quartier gare de Garges Sarcelles	11 654	2004	2014	15,892	101	40%	2014	délais inchangés augmentation des coûts due à hausse indemnités d'éviction, découverte d'amiante, travaux complémentaires à réaliser
Gonesse multi-sites	26 461	2005	2012	28,162	495	32%	2016	allongement des délais dû aux difficultés liées aux opérations de relogement des immeubles démolis dans le cadre de l'o augmentation des coûts due à modification de programme (ajout d'îlots, donc de foncier, et travaux complémentaires à la
Fosses centre ville	12 793	2009	2014	13,700	29	37%	2017	allongement des délais du au refinancement de la convention, et aux difficultés de relogement et de démolition de l'opér (bailleur France HABITATION) augmentation des coûts due à une modification de programme (réalisation d'un parking) et de périmètre
Fosses gare	3 400	2010	2016	3,400	0	18%	2016	sans changement
Gonesse centre ancien	3 460	2012	2016	3,460	140	25%	2016	sans changement
SOUS TOTAL	70 566			85,652	832			
2 - OPERATIONS EN COMPTE PROPRE (*)								
Louvres Parc	4 080	30/06/2010	2013	4,369	236	11%	2013	augmentation des coûts : +289 K€ due à la réalisation de fouilles à statut exceptionnel
Sarcelles Sablons	36 460	16/08/2011	2015	36,851	202	83%	2017	allongement des délais en fonction de la convention ANRU et de l'avancée des démolitions augmentation du coût conformément à l'avenant 8 convention ANRU (modification du programme commercial)
Sarcelles entre deux Pointe 3/4	7 450	31/07/2012	2013	7,450	148	67%	2014	allongement des délais du aux procédures d'expropriation et à la présence de roms (expulsion effectuée)
Louvres Puiseux	175 329	22/03/2013 date d'approbation du dossier de réalisation	2028	175,329	3300	21%	2028	sans changement
SOUS TOTAL	223 319			223,999	3 886			
TOTAL	293 885			309,651	4 718			

(*) : pour les opérations en compte propre, la date initiale est celle de l'arrêté préfectoral d'approbation du programme des équipements publics et du dossier de réalisation, même si certaines dépenses (études et travaux) ont été effectuées plus tôt.
les éléments financiers sont ceux contenus dans le dossier de réalisation approuvé par le CA de l'EPA

Source : Cour des comptes sur la base des données EPA Plaine de France

Le taux de subvention de ces opérations varie entre 11 % et 83 %.

Le développement du portefeuille intervient dans un contexte contraint sur le plan environnemental :

- de nombreux territoires sont pollués ce qui entraîne des coûts et des délais importants : par exemple, un terrain situé sur la commune de Montmagny que les Domaines ont évalué à 300 000 € (comme terrain constructible) pourrait être acheté par la communauté d'agglomération pour en faire un parking à un prix réévalué à 158 000 €. Le coût de dépollution de ce terrain est estimé à 770 000 €;
- le plan d'exposition au bruit (PEB) lié à la présence de l'aéroport concerne 63 communes réparties sur les 3 départements du Val-d'Oise, de la Seine-Saint-Denis et de la Seine-et-Marne, soit 591 000 habitants (RGP 1999). Pour la Plaine de France, sont concernés tout particulièrement les espaces urbains, déjà constitués, que sont les communes de Gonesse, de Sarcelles, de Villiers-le-Bel et de Goussainville.

2. Une montée en puissance tardive

L'établissement a d'abord conduit des opérations en concession (création du projet universitaire et urbain de Villetaneuse en 2003) puis a lancé des opérations en compte propre à compter de 2010 avec Louvres-Parc.

En 2013, le portefeuille des opérations de l'établissement se répartit entre six opérations d'aménagement en concession (pour un bilan prévisionnel total de 85,6 M€) et quatre opérations en compte propre (pour un bilan prévisionnel total de 224 M€). Ces opérations sont de dimension et de complexité très variables : ainsi les bilans d'opération se situent dans une fourchette allant de 3,4 M€ à 175 M€. Les opérations concernent surtout les territoires du centre et du nord de la Plaine.

Depuis la création de l'établissement, la montée en puissance de l'activité d'aménageur s'est faite lentement. Trois opérations ont été lancées avant 2006, des opérations en compte propre ont fait l'objet de travaux préparatoires entre 2006 et 2009, deux petites opérations ont démarré en 2010, une en 2011 et deux en 2012.

L'opération de Louvres-Puiseux au bilan prévisionnel de 175 M€ et qui prévoit plus de 3 300 logements positionne enfin l'EPA comme un aménageur structurant du territoire, de même que le projet du Triangle de Gonesse.

La lenteur avec laquelle s'exerce la montée en puissance de l'activité opérationnelle de l'EPA illustre la difficulté de l'établissement à affirmer sa place dans un paysage institutionnel local caractérisé par la présence de nombreux acteurs aux intérêts parfois divergents. L'application du principe de subsidiarité, qui implique que l'EPA Plaine de France ne peut intervenir que là où les autres ne le veulent ou ne le peuvent pas, renforce cette difficulté.

3. La contribution au renouvellement urbain

Sur les 27 projets portés par l'ANRU sur le territoire, l'établissement intervient à deux niveaux. Il estime que la rénovation urbaine représente environ 25 % de son activité d'aménagement :

- L'EPA Plaine de France pilote directement deux opérations dans le cadre des projets de rénovation urbaine : la ZAC de Fosses Centre-Ville et la ZAC des Sablons à Sarcelles ;
- Deux autres opérations sont intégrées partiellement dans un projet de rénovation urbaine : la concession d'aménagement de Gonesse multisites et du pôle universitaire et urbain de Villetaneuse.

L'établissement explique la faiblesse de son activité opérationnelle par le principe de subsidiarité, la spécificité du portage des projets ANRU et l'antériorité d'une ingénierie d'amorçage menée en 2002 et 2003.

La tutelle a indiqué que l'EPA Plaine de France avait très certainement contribué à l'émergence des projets de rénovation urbaine (PRU) financés par l'ANRU et les collectivités sur ce territoire. La préoccupation majeure de la tutelle, à l'heure de la définition d'un nouveau programme national de rénovation urbaine, est que l'Établissement puisse confirmer son positionnement sur un axe stratégique majeur pour le territoire et, au-delà de son implication sur les études stratégiques, renforcer son activité opérationnelle au service des collectivités.

B. LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DE L'ÉTABLISSEMENT

Du fait des retards dans l'activité d'aménagement, la production de logements de l'établissement est encore faible. Sur la base des promesses de ventes, puis des ventes définitives, elle est estimée à 1 278 biens pour la période 2006 à 2012, soit environ 3,7 % des 33 938 logements produits par le territoire pendant la même période (cf. annexe). Les opérations prévues d'ici à 2028 représenteraient 4 718 logements supplémentaires.

Tableau n° 4 : La production de logements de l'EPA

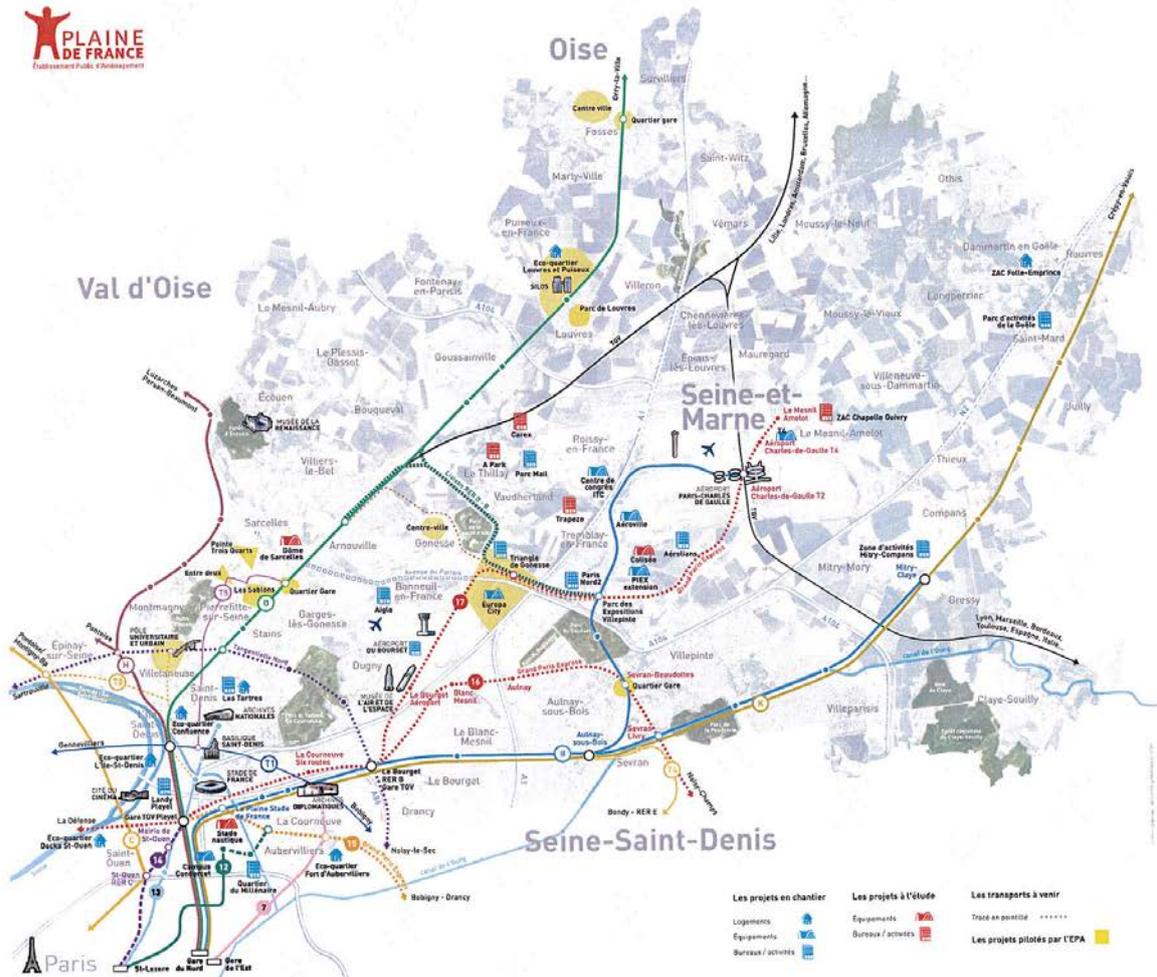
PROMESSES DE VENTE DE L'EXERCICE (N.P.V.)		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
		réalisé							
Vente de terrains pour logements	Nb logements	191	306	56	197	118	543	108	1 519
Vente de terrains pour commerces	m² de shon		1 952		1 216		1 000	17 205	21 373
Vente de terrains pour bureaux	m² de shon		3 000	10 400					13 400
Vente de terrains pour activités	ha								
Vente de terrains autres ou d'immeubles construits	ha								
VENTES DEVENUES DÉFINITIVES AU COURS DE L'EXERCICE (V.D.)		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
		réalisé							
Logements	Nb logements		202	350	106	192	362	66	1 278
Commerces	m² de shon			2 150	600		616	1 052	4 418
Bureaux	m² de shon				10 400				10 400
Activités	ha								
Terrains autres ou immeubles construits	ha								

Source : EPA Plaine de France

Selon ce tableau, en plus des 1 278 logements, l'activité de l'établissement a permis de créer 4 418 m² de commerces et 10 400 m² de bureaux.

Par ailleurs, l'EPA Plaine de France a indiqué ne pas mener d'études pré-opérationnelles pour des opérations portées par d'autres maîtres d'ouvrage. Il ne dispose pas d'information précise sur les différents contributeurs du territoire. En revanche, les cartes illustrant les projets du territoire montrent la part importante des projets menés par d'autres acteurs.

Carte n°2 : Carte des projets du futur territoire de la Plaine de France
Les projets portés par l'EPA sont en jaune.



source : EAP Plaine de France

Les services du ministère de tutelle (DHUP) ont relevé des opérations structurantes sur le territoire (cf. tableau en annexe1) et regrettent que l'établissement ne se soit pas positionné en amont de ces opérations. Cette situation s'explique à la fois par la concurrence d'autres acteurs, mais aussi par le principe de subsidiarité qui bride et pénalise l'établissement dès sa création et enfin par les retards accumulés dans le développement de sa phase opérationnelle.

Toutefois, l'établissement estime que sa contribution au développement du logement dépasse le cadre des 1278 logements produits entre 2007 et 2012. Il considère que son rôle a consisté également à identifier 423 sites. À cet effet, il a mobilisé les élus en faveur de la production de logements de plusieurs manières :

- Rencontre régulière du chargé de mission avec les services des villes et agglomérations pour les inciter à produire des logements sur la base des disponibilités foncières identifiées par l'étude Codra. Suivi des plans locaux d'habitat (PLH) ;
- Etude du centre-ville d'Aubervilliers (2010) : identification et programme d'actions pour la rénovation du centre-ville permettant la construction de 5 000 logements. La ville a commencé la mise en œuvre de ce programme ;
- Candidature pour l'implantation d'un stade de rugby à Montceaux-Sevran (2011) : identification de la possibilité de construire parallèlement entre 800 et 3 000 logements ;
- Projet universitaire et urbain de Villetaneuse (2013) : relance du projet en vue de la construction de logements autour de la gare tangentielle Nord ;
- Organisation d'une première conférence sur l'habitat en Plaine de France (100 participants).

De 2008 à 2012, un chargé de mission au sein de la direction de la stratégie était investi du sujet du logement. Les restrictions budgétaires n'ont pas permis de le remplacer après son départ.

C. LE PROJET EMBLÉMATIQUE DE L'ÉCO QUARTIER DE LOUVRE-PUISEUX

1. Le rôle d'initiative et de coordination de l'EPA Plaine de France

L'EPA aménage un éco-quartier à Louvres et Puisieux-en-France, situé au nord de la Plaine de France à proximité de la plateforme aéroportuaire Roissy-Charles de Gaulle⁹. Ce projet porte sur 82 ha dont 19 ha d'espaces publics et d'espaces verts, répartis sur trois sites entre le quartier gare (11,5 ha), le bois du Coudray (24 ha) et Frais-Lieux (47 ha). Il comprend 3 340 logements, 20 000 m² de commerces et d'activités et de nombreux équipements publics¹⁰. La population des deux villes était d'environ 12 368 habitants en 2008 (8 874 habitants pour Louvres et 3 394 habitants pour Puisieux-en-France). Elle devrait atteindre près de 21 000 habitants en 2027. Les travaux ont démarré à la fin de 2013 et les dernières livraisons de logements interviendront en 2027.

Le budget prévisionnel s'élève à plus de 175 M€ avec une rémunération de l'établissement estimée à 11 M€

⁹ Créé par arrêté préfectoral du 14 avril 2011, l'opération éco-quartier Louvre-Puisseux est une ZAC, dont le dossier de réalisation a été approuvé par le conseil d'administration de l'établissement le 22 mars 2013. Il s'agit d'une ZAC en compte propre et la signature du protocole entre les différents acteurs (les villes de Louvres, Puisieux, la communauté d'agglomération de Roissy Porte de France et l'établissement) est en attente.

¹⁰ La surface de plancher prévisionnelle s'élève à près de 310 000 m², dont 267 000 m² pour les logements, 19 400 m² pour les commerces et services et 22 000 m² pour les équipements.

Cette opération constitue un exemple emblématique pour l'EPA Plaine de France en raison de sa taille, de son enjeu financier et aussi de sa complexité. En effet, les communes concernées par cette opération ne disposaient pas de moyens financiers, ni de compétences internes pour développer un tel projet, alors que leur territoire offre un potentiel de construction de logements.

Dans la mesure où l'opération nécessite de dépolluer des terrains, d'élargir certaines voiries, l'établissement doit coordonner l'intervention de nombreuses collectivités et organismes associés (les communes de Louvres et Puiseux, la communauté d'agglomération Roissy Porte de France, le conseil régional d'Ile-de-France, le conseil général du Val-d'Oise, l'ADEME, le STIF, Réseau ferré de France - RFF et l'Agence de l'eau). Par ailleurs, de nombreux bureaux d'études sont sollicités.

Il s'agit d'une opération complexe sur un plan technique et financier, en raison de plusieurs facteurs :

- Les anciens silos, symbole du passé agricole de la ville, ont été intégrés au projet urbain. L'un d'eux sera placé au cœur de la future place et les autres démolis en 2013 ;
- Des travaux importants de dépollution sont à prévoir pour un secteur actuellement occupé par un supermarché¹¹. L'ADEME procède actuellement et, depuis dix ans, à un pompage de la pollution au cyanure pour empêcher sa propagation pour un coût annuel de 500 000 €. Les frais totaux de dépollution s'élèvent à plus de dix millions d'euros dont seulement la moitié serait subventionnée ce qui pénalise lourdement le projet. Des négociations sont en cours avec l'État pour trouver une meilleure solution ;
- Un pont doit être élargi ;
- Le stationnement doit être réaménagé dans la ville avec la création d'un parking à la gare de Louvres.

2. Un travail pédagogique sur la densité

Avec un tiers de terres agricoles sur son territoire, la Plaine de France est concernée par la lutte contre l'étalement urbain, d'autant plus que les opérations des dernières années ont été conçues sur un mode extensif. L'établissement doit accentuer son action en faveur de la préservation des terres agricoles et intensifier les actions permettant la densification. À ce titre, le projet de Louvres-Puiseux constitue un exemple de pédagogie mené auprès des populations et des élus pour lutter contre l'étalement urbain.

Ce projet couvre 3 sites qui ont chacun leur particularité ; la densité varie selon les secteurs et le rapport aux logements existants et au paysage. En termes d'habitat, le SCOT du syndicat intercommunal de programmation pour le développement de l'est du Val-d'Oise (SIEVO) a comme objectif une densité moyenne de 40 logements/ha et la construction de 4 000 logements à terme sur le secteur de Louvres et Puiseux-en-France. Le projet respecte cet objectif avec 3 340 logements répartis sur 82,5 hectares soit une densité moyenne de 40,5 logements/ha et une densité nette de 80 logements/ha.

¹¹ non responsable de la pollution antérieure.

Le tableau ci-dessous retrace le travail de densification opéré par l'établissement avec l'évolution du projet au fil des ans :

Tableau n° 5 : Evolution de la densification au cours du projet de Louvres-Puiseux

	Nombre de logements	Nombre d'hectares	Densité nette	Densité brute
2009	3 500	108	-	32,4
2010	2 646	80,7	66,3	32,8
2011	3 260	82,5	77	39,5
2013	3 340	82,5	79,9	40,5

Source : EPA Plaine de France

La densité nette correspond au nombre de logements par hectare de surface dédiée à l'habitat. La densité brute en revanche est le nombre de logement par hectare de surface totale du projet. Densité nette = nombre de logement (G) / surfaces dédiées à l'habitat (F). Densité brute = nombre de logement (G) / surfaces des secteurs (B)

Cette opération a nécessité un long travail de conviction des élus qui étaient réticents à l'effort de densification. Le maire de Louvres a confirmé qu'il avait changé de point de vue depuis 2008 car construire des bâtiments en R+5 au lieu de R+4, ne modifie pas trop la hauteur mais permet de gagner en qualité paysagère en dégagant l'espace.

Par ailleurs, le nombre d'habitants devant doubler dans les prochaines années, les populations ont été associées à de nombreux ateliers pour favoriser l'acceptation du projet. Très réticents à l'idée d'une extension de la zone urbaine, les habitants de certaines zones pavillonnaires souhaitaient la construction d'un mur de séparation. Le projet prévoit que les quartiers soient reliés par une promenade paysagère ouverte à tous.

L'opération de Louvres-Puiseux est donc emblématique du rôle que l'EPA Plaine de France peut jouer dans les années à venir sur le territoire et la Cour recommande que plusieurs opérations de cette envergure soient développées pour accroître la légitimité de l'établissement.

PARTIE III : LA GESTION DE L'ÉTABLISSEMENT

A. L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE

Les données afférentes aux effectifs et masse salariale sont les suivantes :

Tableau n° 6 : Evolution des effectifs et de la masse salariale **en euros** de l'EPA Plaine de France

au 31/12/N hors app	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	evolution
Cadres	17	19	21	25	33	38	41	
Non Cadres	8	9	8	7	8	9	9	
total (hors apprentis)	25	28	29	32	41	47	50	100%
CDI (en nombre)	24	25	28	32	39	47	50	
CDD (en nombre)	1	3	1	0	2	0		
Apprentis (en nombre)				1	2	1	2	
Total présents	25	28	29	33	43	48	52	
ETP moyen annuel hors app	23,75	26,29	29,64	31,46	35,83	43,61	49,27	107%
Masse Salariale	1 903 141	2 136 198	2 458 083	2 492 016	2 847 076	3 374 928	3 727 091	96%
Coût salarial moyen	80 132	81 255	82 931	79 212	79 461	77 389	75 646	-6%
coût salarial mensuel moyen	6 678	6 771	6 911	6 601	6 622	6 449	6 304	-6%

coût salarial moyen = masse salariale/ETP hors apprenti

Source : Cour des comptes sur la base des données EPA Plaine de France

Pendant la période sous revue, l'effectif a doublé passant de 25 personnes en 2006 à 50 en 2012. La montée en puissance intervient à compter de 2010 (+9 personnes par rapport à 2009) au moment où l'établissement développe son activité d'aménageur, et se poursuit en 2011 et 2012. 82 % des personnels sont des cadres et relèvent très majoritairement du droit privé. L'établissement accueille deux apprentis.

Pendant la même période, la masse salariale progresse de 96 % :

Tableau n° 7 : Analyse de l'évolution de la masse **salariale en euros**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	evolution
Salaires et traitements	1 383 315	1 579 293	1 748 097	1 732 374	1 992 082	2 362 355	2 606 398	88%
saire annuel brut moyen	58 245	60 072	58 978	55 066	55 598	54 170	52 900	-9%
saire mensuel brut moyen	4 854	5 006	4 915	4 589	4 633	4 514	4 408	-9%
Charges sociales	519 826	618 071	709 986	759 642	854 994	1 012 572	1 120 693	116%

Source : Cour des comptes sur la base des données EPA Plaine de France

Les charges progressent davantage que les salaires (+116 % contre 88%), ce qui se traduit par une baisse de 9 % du salaire moyen des personnels. L'établissement explique cette évolution par de nombreux recrutements en sortie d'école à partir de 2009.

B. UNE COMMANDE PUBLIQUE SÉCURISÉE

Le système mis en place par l'EPA Plaine de France vise à sécuriser la commande publique sur un plan juridique et comptable. En effet, malgré des procédures largement déconcentrées dans lesquelles les services opérationnels sont les acheteurs et gèrent une partie de la procédure (notamment rédaction du cahier des charges, analyse des plis et choix du candidat), le bureau des marchés (BDM) reste très présent dans les différentes phases de la passation. Il est destinataire, pour relecture, des contrats types rédigés par les chargés de projet pour les marchés inférieurs à 4 000 € Pour les marchés supérieurs à 20 000 €, le BDM relit le cahier des charges, reçoit les plis et fait partie du comité des achats.

Dès le premier euro, les marchés sont enregistrés dans SIFOW, un logiciel financier et comptable, qui permet aussi d'assurer la gestion administrative du marché, le calcul des révisions et le suivi de l'avance forfaitaire.

Enfin, un guide des procédures générales de l'EPA Plaine de France a été rédigé. Il comporte une partie relative à la passation des marchés et aux procédures à suivre en fonction des montants en jeu. Y sont décrits toutes les procédures des marchés, le rôle respectif du bureau des marchés et des services demandeurs, les seuils de dépenses, les différents acteurs (et notamment les commissions) ainsi que les phases de passation des marchés en distinguant les procédures à suivre en fonction du montant du marché. Au regard du changement régulier des seuils et notamment du dernier intervenu en décembre 2011 faisant passer le seuil conditionnant la publicité préalable de 20 000 € à 15 000 €, une mise à jour annuelle de ce guide pourrait utilement être réalisée. La Cour prend note de l'engagement de l'établissement d'y procéder à court terme.

En l'absence de contrôle interne et malgré le circuit de validation et de vérification pour la passation des marchés assuré par le bureau des marchés, un audit des procédures d'achat pourrait être réalisé, afin de s'assurer de leur respect.

PARTIE IV : BUDGET, COMPTES ET ANALYSE FINANCIÈRE

I. COMPTABILITÉ, PROCÉDURES ET OUTILS DE GESTION

A. LA PROCÉDURE ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

1. L’approbation des EPRD et des décisions modificatives : des délais globalement respectés

L’instruction codificatrice n° 02-072-M95 du 2 septembre 2002 prévoit que l’état des prévisions est présenté au conseil d’administration qui en délibère dans les délais prévus par le règlement de l’établissement. À défaut de disposition expresse, il est souhaitable que cette délibération intervienne dans le courant de l’avant-dernier mois de l’exercice comptable précédant celui pour lequel il est établi. Dans tous les cas, cette délibération doit être prise au plus tard le 1^{er} décembre de l’exercice auquel il se rapporte¹², afin d’être exécutoire le 1^{er} janvier de l’exercice de l’état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD)¹³.

L’examen des documents budgétaires de l’EPA Plaine de France montre qu’au cours de la période 2006-2012, les EPRD ont été approuvés avant le 1^{er} décembre à l’exception de ceux des exercices 2006, 2011 et 2012.

Parallèlement, l’instruction codificatrice M95 prévoit que les décisions modificatives (DM) budgétaires doivent être votées au plus tard le 31 octobre, sauf circonstances exceptionnelles pour ne pas perturber l’exécution budgétaire régulière. Durant la période sous revue, l’EPA Plaine de France a adopté trois décisions modificatives respectivement le 10 novembre 2006, le 7 novembre 2008 et le 13 mai 2011. Les deux premières ont donc été votées après le 31 octobre.

2. Une exécution budgétaire difficilement maîtrisée

Au cours de la période examinée, l’établissement a rencontré des difficultés de prévisions des charges et produits en section des opérations courantes de manière récurrente. En effet, à l’exception des exercices 2007 et 2008, les prévisions sont largement supérieures aux réalisations, le taux d’exécution budgétaire se situant entre 45 % et 92 %.

Ces écarts peuvent s’expliquer par les spécificités de l’activité d’aménageur et ses nombreuses contraintes exogènes. En effet, les aménagements et cessions peuvent être retardés par des problèmes juridiques, économiques ou environnementaux. De même, les opérations de l’EPA Plaine de France dépendent fortement des subventions comme source majeure de financement. Or le traitement administratif des demandes de subventions est lourd et leur recouvrement parfois long.

B. LA COMPTABILITÉ

L’instruction codificatrice n° 02-072 M95 prévoit que doivent être fournis à l’appui du compte financier les états de développement, les inventaires, les délibérations du conseil d’administration relatives à l’EPRD, ses modifications et le compte financier, ainsi que les pièces de mutations comptables. Ces pièces ont bien été déposées à l’appui des comptes financiers.

¹² Ou au plus tard le premier jour du dernier mois de la période à laquelle il se rapporte si le point de départ de l’exercice comptable n’est pas le 1^{er} janvier.

¹³ Ou le 1^{er} jour de l’exercice comptable retenu.

Les balances étaient complètes et soldées en comptes de classe 6 et 7. Les soldes de sortie correspondent aux soldes d'entrée, à l'exception de la reprise entre 2005 et 2006, qui présente un écart en classe 1 de 60 000 € et un écart en classe 4 de 472 805,86 € ainsi que la reprise entre 2007 et 2008 qui présente un écart au débit et au crédit de 468 450,22 € en classe 4. Ces écarts ont été expliqués au cours de l'instruction.

Les documents fournis sont complets. Néanmoins, jusqu'en 2010, le rapport de l'agent comptable se limitait à une simple feuille reprenant les principaux chiffres de l'exercice, sans précisions sur les évolutions ou les méthodes comptables utilisées. En 2011, le nouvel agent comptable a développé ce rapport en y intégrant des informations supplémentaires qui pourraient cependant être encore davantage précisées : principales évolutions constatées d'un exercice à l'autre, lien entre les évolutions des produits, charges, variations de productions stockées et en cours de production d'une part et l'avancement des affaires suivies par l'EPA Plaine de France d'autre part.

C. LES CONTRÔLES ET OUTILS DE GESTION À DÉVELOPPER

1. L'absence de contrôle interne comptable et financier (CICF)

Aucun contrôle interne comptable et financier (CICF) n'a été mis en place au sein de l'EPA Plaine de France depuis sa création en 2002. Si l'adjonction de service avec une demi-journée par semaine consacrée à l'agence comptable de l'établissement en 2006 et 2007 permettait difficilement de dégager du temps pour mettre en place un CICF, l'affectation d'un agent comptable à temps plein à compter de l'exercice 2008 aurait pu permettre le développement d'une telle démarche. Aussi, la montée en puissance au cours de la période sous revue des mandats de paiement ainsi que la hausse à prévoir des recettes quand les affaires suivies seront réalisées intégralement nécessiteraient de mettre en place rapidement un contrôle interne comptable et financier en élaborant notamment une cartographie des risques, des plans de contrôles et des plans d'actions pour modifier les éventuelles anomalies ou risques détectés.

2. L'absence de contrôle interne général

Il n'existe pas de service de contrôle interne ni de personne chargée du contrôle interne au sein de l'établissement. Dans ce contexte, mettre en place un contrôle interne aurait notamment pour objectif d'inventorier les risques existant tant au niveau de l'établissement que des projets (ou affaires). Au regard de l'ancienneté de l'établissement (créé en 2002) et de l'avancement de nombreux projets, l'établissement devrait avoir le recul nécessaire pour mener ce travail d'identification des risques potentiels afférents aux affaires suivies.

3. Le contrôle de gestion : une ébauche à compléter, des outils à développer

Le contrôle de gestion a été mis en place en 2007 avec l'embauche d'un contrôleur de gestion dont le rôle principal a d'abord consisté en la mise en place du nouveau logiciel financier et comptable SIFOW et en une mission d'assistance auprès des chefs de projets et chargés de mission, dans le domaine financier et organisationnel. Le contrôleur de gestion est également le référent en matière de comptabilité analytique et de recherche et suivi des subventions de toute nature. Depuis 2007, différents outils ont été mis en place. Il s'agit, pour l'essentiel, d'outils de suivi budgétaire et financier.

L'établissement estime qu'au regard du personnel affecté au service financier, les missions du contrôle de gestion restent à repenser et doivent s'adapter à l'environnement spécifique de l'EPA Plaine de France. Le contrôle de gestion à l'EPA Plaine de France reste donc très limité. Cependant, en raison de la mise en place de la comptabilité analytique, il devrait se développer. À cette fin, il conviendra de mettre en place des indicateurs de performance, des états de suivi et des tableaux de bord.

La Cour prend acte de l'engagement de l'établissement à mettre en place rapidement le CICF, en étroite collaboration avec l'agent comptable. Le contrôle de gestion a été récemment renforcé par l'arrivée d'une assistante contrôleur de gestion en capacité d'assurer une partie des tâches du contrôleur en titre.

4. Une démarche analytique à fiabiliser

Au-delà de la comptabilité analytique prévue par les dispositions de l'instruction M94 qui permet la détermination du résultat d'affaire dégagé par l'établissement, un chantier supplémentaire s'est engagé à compter de juin 2012 pour analyser le temps passé par chacun sur les différentes activités.

Selon une approche déclarative et simplifiée de suivi du temps passé par activité, valorisé sur la base d'un coût d'unité d'œuvre standard par type d'intervenant, les objectifs consistent à expliciter l'utilisation des financements apportés par les partenaires, et notamment la part représentée par les opérations d'aménagement dans le fonctionnement de l'EPA.

Le caractère récent de cette nouvelle démarche analytique ne permet pas d'effectuer un bilan à ce jour, mais la Cour ne peut qu'encourager le développement et la fiabilisation de ces travaux.

II. ANALYSE DU COMPTE DE RÉSULTAT

En 2012, les produits de l'établissement s'élèvent à 28,195 M€ tandis que les charges sont de 32,078 M€

A. LES PRODUITS : UN MODÈLE FINANCIER SUBVENTIONNÉ ET DES MARGES LIMITÉES

1. Une faible marge de manœuvre de l'EPA sur la fixation des prix

Le chiffre d'affaires de l'EPA Plaine de France, composé de la vente de terrains, constructions, travaux, services et études, est très variable du fait de la nature des missions de l'établissement et de l'étalement dans le temps des travaux d'aménagement réalisés. Les produits enregistrés en compte de résultat correspondent au résultat dégagé dans le cadre de certaines affaires dont la réalisation a dépassé un seuil de 20 %. Aussi, les montants apparaissant dans le compte de résultat ne correspondent pas aux ventes réellement réalisées lors de chaque exercice.

a. Les composantes du chiffre d'affaires

- **les ventes de terrains** ; en 2012, les produits de la vente de terrains enregistrés au compte de résultat sont de 2 240 240 €, alors que les ventes constatées la même année sont de 851 480 €

S'agissant des concessions d'aménagement, le prix est fixé au moment de la réalisation du bilan d'aménagement. Le prix de vente des droits à construire peut être encadré par l'intercommunalité ou calculé par le concédant, ce qui a pour effet de réduire la marge brute d'exploitation de l'EPA Plaine de France.

Pour les opérations en compte propre, une consultation de promoteurs est en général lancée par l'EPA Plaine de France afin de déterminer le meilleur prix. Les conditions du marché, et notamment l'attractivité des zones urbanisées, jouent dans la détermination de ces prix.

Indépendamment de toute opération d'aménagement, l'établissement peut vendre à des collectivités des terrains acquis ou reçus en dotation. Ces dernières doivent, dans le cadre des acquisitions qu'elles effectuent, recueillir l'avis de France Domaine sur les prix et elles ne peuvent dépasser cette estimation qu'avec l'accord de l'assemblée délibérante motivant les raisons de ce dépassement. L'établissement signale que, de manière récurrente, l'évaluation de France Domaine est assez basse et ne permet pas à l'EPA Plaine de France de vendre à un prix permettant le dégagement d'une marge. Par ailleurs, s'agissant des terrains transférés par l'État à l'EPA Plaine de France en 2007, l'établissement peine à obtenir une cession au prix du marché.

- **les ventes de travaux ;** en 2012, les produits de la vente de travaux enregistrés au compte de résultat sont de 1 573 827 € alors que les ventes constatées la même année sont de 2 534 524,44 €
- **les ventes de prestations de service et honoraires perçus ;** en 2012, les produits issus de la vente de prestations de services (études) sont de 639 461 € montant qui correspond également aux ventes constatées la même année.

b. La détermination de la marge pour l'EPA Plaine de France

Il existe une première marge correspondant aux aléas (travaux, foncier), évaluée à environ 10 % du total de ces postes au stade initial du projet d'aménagement. À celle-ci se rajoute une seconde marge sur l'opération qui devrait correspondre au bénéfice issu des cessions foncières et immobilières et à la rémunération perçue par l'EPA Plaine de France.

Selon les différents types d'opérations menées par l'EPA Plaine de France, plusieurs situations sont à examiner :

- dans le cadre d'un mandat, la marge correspond à la rémunération attachée au mandat. Elle se situe généralement entre 4 et 5 % du montant total des dépenses TTC ;
- dans le cadre d'une concession d'aménagement où la marge est issue de la rémunération qu'octroie le concédant au concessionnaire, cette rémunération est établie forfaitairement à 8 % des dépenses totales TTC hors frais financiers et doit permettre de couvrir les frais de structure liés à l'opération. Cette marge peut rester inchangée, en valeur, malgré un allongement de la durée de l'opération ou une augmentation des dépenses ce qui aboutit à un taux de rémunération amoindri, ne couvrant plus les frais de l'établissement ;
- dans le cadre d'une opération en compte propre, l'établissement porte la totalité du risque. Même si le bilan de l'opération comporte une rémunération couvrant les frais de structure, le bénéfice réalisé au titre des cessions foncières peut être aléatoire selon les conditions et les prix de vente pratiqués.

Aussi, malgré la rémunération incorporée dans l'économie globale d'une affaire, il est nécessaire de recourir à des subventions pour équilibrer le bilan.

Au demeurant, le territoire couvert par l'EPA Plaine de France étant contraint et urbanisé, les opérations en renouvellement urbain entraînent régulièrement des surcoûts qui empêchent toute réalisation de marge substantielle. L'EPA Plaine de France n'a finalement que peu de marges de manœuvre dans la mesure où ses ressources sont essentiellement basées sur les prix de vente du foncier qui dépendent de facteurs exogènes à l'EPA Plaine de France (prix du marché, estimation par France Domaine, pollution, etc.).

2. Les autres produits d'exploitation

a. La variation de production stockée

Durant la période sous revue, la variation de production stockée a augmenté de 150 %, passant de 6 M€ en 2006 à 15 M€ en 2012, du fait de la cession de terrains ou d'aménagements. En effet, les achats stockables (terrains, études, travaux) sont repris en stocks dès réception de la facture. Les sorties de stocks interviennent ensuite à chaque fin d'exercice.

Au cours de l'instruction, l'établissement a mentionné des montants de déstockage pour chaque exercice entre 2006 et 2011, qui ne correspondent pas aux variations de production stockée reprises en compte de résultat, ni au crédit du compte 3, ni aux sorties de stocks apparaissant dans les PFA. Ces écarts n'ont pas été expliqués et doivent être clarifiés par l'établissement.

b. Les subventions d'exploitation : une légère tendance à la baisse qui se confirme en 2013 et l'absence de visibilité pour l'après protocole financier 2007-2013

Annuellement, les subventions prévues dans le protocole financier en cours s'élèvent à compter de 2007, à 4 M€ (1 M€ pour l'État, 1 M€ pour la région, 666 667 € pour chacun des deux départements et 666 667 € pour les communes). Sur un plan comptable, au regard des sommes réellement perçues, cela se traduit par le tableau suivant :

Tableau n° 8 : Comparaison entre les subventions prévues et reçues au titre du protocole financier

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
État	957 000,00	971 000,00	971 000,00	1 046 960,00	1 020 000,00	1 000 000,00	900 000,00
région IDF fct	957 000,00	971 000,00	971 000,00	794 200,00	1 409 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00
CG93 fct	638 000,00	647 333,00	647 333,00	675 667,00	666 667,00	666 667,00	544 760,00
CG95 fct	638 000,00	647 333,00	647 333,00	666 666,00	666 667,00	666 667,00	333 333,00
communes	637 999,00	647 334,00	651 332,00	628 715,00	704 665,00	666 667,00	816 091,00
total reçu	3 827 999,00	3 884 000,00	3 887 998,00	3 812 208,00	4 466 999,00	4 000 001,00	3 594 184,00
total prévu		4 000 000,00	4 000 000,00	4 000 000,00	4 000 000,00	4 000 000,00	4 000 000,00
écarts		-116 000,00	-112 002,00	-187 792,00	466 999,00	1,00	- 405 816,00

Source : Cour des comptes à partir de l'état d'exécution du budget en recettes de l'EPA Plaine de France

Remarque : les chiffres mentionnés dans le tableau sont extraits des balances et états d'exécution des recettes de l'EPA Plaine de France. En fonction de la présentation et notamment de la fusion entre plusieurs lignes de subventions, il se pourrait que certaines subventions indiquées dans le tableau soient en réalité moindres. À titre d'exemple, la balance fait apparaître pour l'année 2012 une subvention du conseil général 93 de 544 760 € alors que, de façon certaine (affirmation de l'EPA Plaine de France et du conseil général), le versement réel a été de 333 333 € (comme pour le conseil général 95). Pour une meilleure lisibilité à l'avenir, il conviendra donc d'isoler de manière systématique les subventions de fonctionnement.

À compter de l'exercice 2012, l'EPA Plaine de France évoque un recul de l'engagement de l'État et des différents partenaires. Cependant, force est de constater (à la lecture de l'état d'exécution) que malgré une diminution de moitié de la contribution des deux conseils généraux, et de 100 000 € de celle de l'État, la subvention de la région est restée identique et celle des communes a augmenté. Sur la période 2007-2012, l'EPA Plaine de France aurait dû percevoir 24 000 000 € et a effectivement perçu 23 645 390 €. Ces baisses de recettes pénalisent l'établissement dans sa gestion interne.

En sus des subventions de fonctionnement prévues par l'article 4.2 du protocole, l'article 4.3 prévoit plus spécifiquement des subventions pour des opérations d'aménagement. De ce fait, au cours de la période les subventions reçues représentent en moyenne 34 % des produits de l'EPA Plaine de France, mais ce taux est parfois beaucoup plus élevé pour certaines affaires. En effet, au 31 décembre 2012, le taux de subventions prévisionnel par affaire était compris entre 11 % et 83 %.

B. UNE HAUSSE DES CHARGES REFLÉTANT L'ACCROISSEMENT DE L'ACTIVITÉ DE L'EPA PLAINE DE FRANCE

Pour la période sous revue, l'accroissement de l'activité se traduit par une hausse sensible des charges, notamment des charges de personnel en raison du doublement de l'effectif.

Pour autant, l'établissement n'a pas mis en place de politique de maîtrise de ses dépenses, et du fait d'une diminution de ses recettes, il a été contraint de revoir à la baisse certains postes (notamment sa politique d'embauche en 2012 et en 2013, n'assurant que partiellement le remplacement des départs volontaires). Certaines études n'ont pu se réaliser en raison de la baisse de la contribution des départements.

Au titre des opérations, certaines acquisitions foncières sont réalisées en faisant porter le coût des dépenses aux établissements publics fonciers du Val-d'Oise et de l'Île de France. Toutefois, ce portage n'est pas exempt de frais qui s'ajoutent à la dépense mais qui permettent à l'EPA Plaine de France de réaliser ces acquisitions sans retarder les projets.

1. Les consommations de l'exercice

Sont enregistrés en comptes 601 achats stockés de matières premières des terrains, études et travaux achetés en vue de la réalisation de certains projets d'aménagement dont la vocation n'est pas de rester au sein de l'EPA Plaine de France mais d'être revendus. Les comptes 604 et 605 fluctuent en fonction des projets menés par l'EPA Plaine de France et du degré d'avancement et de réalisation. L'EPA Plaine de France n'a que peu de marges de manœuvre sur ces dépenses qui sont corrélées à ses missions et aux projets d'aménagement gérés.

À l'inverse, les comptes 606, 61 et 62 relèvent des frais de fonctionnement généraux de l'établissement et enregistrent une hausse de 130 % soit 1 M€ qui s'explique par la hausse des comptes 617 études d'investigation (+ 755 000 €), 623 foires et expositions (+ 150 000 €) et 625 réceptions (+ 50 000 €).

La hausse des postes foires, expositions et réceptions résulte de la participation de l'EPA Plaine de France à deux manifestations annuelles : le SIMI et le MIPIM. Depuis 2012, pour mutualiser et réduire les coûts, un groupement de commandes a été mis en place réunissant les EPA de la région Île-de-France ainsi que la société du Grand Paris. De plus, l'EPA Plaine de France a organisé, depuis 2010, les rencontres du Grand Roissy, à la demande du préfet de la région Île-de-France.

2. Les dotations aux amortissements et provisions

Les dotations aux amortissements sur immobilisations sont comprises entre 25 839 € et 171 378 € entre 2006 et 2012, et ce faible niveau s'explique par des immobilisations relativement limitées au sein de l'EPA Plaine de France.

Les dotations aux provisions pour risques et charges, d'un montant compris entre 265 555 € et 6,3 M€ durant la période sous revue, ont un niveau particulièrement élevé en 2007, 2010 et 2012 (respectivement 6,3 M€, 1,1 M€ et 1,9 M€). Les montants enregistrés sont issus du traitement des prévisions à fin d'affaires (PFA) et représentent la différence entre les dépenses prévisionnelles du budget théorique de l'opération et ce qui a été réellement dépensé.

III. ANALYSE DU BILAN

En 2012, l'actif et le passif du bilan s'élèvent à 83,529 M€

A. DES ACTIFS CARACTÉRISÉS PAR UN FAIBLE SUIVI ET QUELQUES ERREURS DE COMPTABILISATION

1. Les immobilisations : un niveau faible et une croissance limitée à l'image des investissements

L'EPA Plaine de France n'a pas, dans ses immobilisations, de terrains et de constructions. En effet, en tant qu'aménageur foncier, les terrains et immeubles acquis sont considérés successivement comme des stocks (comptes de classe 3), puis comme des productions vendues (comptes de classe 7). Ces biens n'ont donc pas vocation à entrer dans le patrimoine de l'établissement et à être enregistrés comme immobilisations.

Le niveau particulièrement élevé des immobilisations financières en 2007 qui atteint 3,7 M€ alors que les autres exercices enregistrent des valeurs comprises entre 97 697 € et 156 839 € s'explique par une erreur d'écriture comptable lors de la constatation d'une recette liée à une subvention de 3,3 M€¹⁴, opération corrigée l'exercice suivant.

Par ailleurs, depuis la création de l'établissement, l'actif n'a pas fait l'objet d'inventaire (cf. partie qualité comptable).

2. L'actif circulant

En 2012, l'actif circulant représente 99 % de l'actif total en valeur nette et en valeur brute. Depuis 2006, le pourcentage du circulant par rapport au total de l'actif a toujours dépassé 94 %.

a. Les stocks et en-cours

D'un montant moyen compris entre 9,5 M€ et 63 M€ entre 2006 et 2012, les stocks de l'EPA Plaine de France se composent des terrains, aménagements, études et services qui correspondent à des achats stockables dans le cadre des affaires suivies par l'EPA Plaine de France. Tout achat stockable est en effet stocké pendant la réalisation de l'affaire. En 2012, les stocks sont composés de : terrains et aménagements pour 40 863 854 €, de travaux pour 13 084 878 €, d'études pour 5 407 116 € et de prestations de services pour 3 603 307 €. Si l'étude de la balance permet de distinguer ces catégories, le bilan offre une présentation fusionnée qui manque de lisibilité, laissant imaginer qu'il n'y a plus de stocks de terrains à compter de l'exercice 2009. Une présentation plus détaillée au bilan devrait donc être mise en place.

¹⁴ Elle a été passée en écriture de recette foncière en lieu et place d'une recette de type « autres ».

b. Les créances clients et autres créances : essentiellement des subventions longues à percevoir

Durant la période sous revue, les créances clients et autres créances sont passées de 750 000 € à 13,4 M€ en valeur nette. Le montant de 41,8 M€ en 2007 s'explique par une erreur de comptabilisation¹⁵. Concernant les autres exercices, les créances clients se composent essentiellement de créances auprès de l'AFTRP pour les 2,5 M€ restant à recevoir sur les 10 M€ de l'avance remboursable prévue par le protocole.¹⁶ On constate que le nombre de jours de recouvrement est passé de 18 mois à 3 ans selon la formule (créances/CA) x 360, ce qui est très élevé, mais s'explique par la nature des créances à recouvrer, des subventions parfois très longues à recevoir dans leur intégralité.

Au 31 décembre 2012, les créances clients et comptes rattachés s'élèvent au total à 5,8 M€ dont 3,9 M€ à plus d'un an (dont les 2,5 M€ d'avance évoqués précédemment). Le versement des subventions européennes via l'État (préfecture de la région Île-de-France) font l'objet d'un traitement particulièrement long. À titre indicatif, deux demandes de subventions effectuées en décembre 2011 n'ont toujours pas fait l'objet de versements à hauteur de 0,783 M€. Un suivi particulier de ces dossiers a été mis en place.

c. Une trésorerie tendue

L'établissement connaît des tensions de trésorerie car pour pouvoir percevoir ses recettes, constituées majoritairement de diverses subventions, il doit réaliser les dépenses sur lesquelles elles sont assises. Il en résulte un décalage de trésorerie malgré la possibilité d'obtenir des avances des financeurs. Par ailleurs, la contribution des partenaires tend à diminuer. Pour autant, les autorisations délivrées par le conseil d'administration de recourir à des lignes de trésorerie, n'ont pas été mises en œuvre pendant la période sous revue.

B. LES MODES DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ : ANALYSE DU PASSIF

1. Les capitaux propres : une capitalisation de l'État pour l'accomplissement des missions de l'EPA Plaine de France

a. La capitalisation de l'établissement

Inexistante jusqu'en 2006, une capitalisation de l'établissement est intervenue au cours de l'exercice 2007 par une dotation de l'État de certains immeubles (terrains), conformément aux dispositions du décret n° 2007-781 du 10 mai 2007 portant apport d'immeubles domaniaux à l'Établissement public d'aménagement de la Plaine de France. Cette dotation consistait en 202 parcelles d'une surface d'environ 56 hectares valorisés à 18,5 M€ et 26 parcelles d'environ 3 hectares et demi non valorisés dans le décret, mais comptabilisés à hauteur de 5,5 M€ dans les comptes de l'établissement (cf. *infra*).

¹⁵ En effet, en 2007, des opérations d'ordre de fin d'année ont été comptabilisées à tort en comptes 401 « fournisseurs » et 411 « clients » et n'ont pas été régularisées en fin d'exercice faisant ainsi gonfler le total du bilan au passif et à l'actif de 33 M€ dont 24 M€ correspondent à la dotation de l'État. Le total bilan présente donc un montant de 77 M€ dont 33 non justifiés. Ces opérations ont été régularisées en 2008.

¹⁶ Selon le protocole signé entre l'agence foncière technique de la région parisienne et l'EPA Plaine de France, l'échéancier des versements aurait dû être le suivant: 5 M€ le 30 juin 2007, 2,5 M€ le 30 juin 2008 et 2,5 M€ le 30 juin 2009, dernier versement toujours en attente à ce jour.

Cette capitalisation, et l'avance remboursable de l'AFTRP intervenue la même année, avaient pour objectif de permettre à l'EPA Plaine de France de financer des opérations en compte propre. L'augmentation des capitaux propres et des capitaux permanents permettait aussi de développer la capacité d'emprunt de l'établissement en vue du financement de certaines affaires.

Si la justification des biens enregistrés en compte 102 n'a posé aucune difficulté, le montant des capitaux propres n'a pas évolué durant la période sous revue alors même que certains terrains ont été cédés (cf. partie sur la qualité comptable).

b. **Résultat net et report à nouveau en attente de consolidation**

Le compte 120 est constitué de l'addition des affaires ayant généré un résultat positif. À l'inverse, le compte 129 retrace les affaires dont le résultat s'est révélé négatif. Dès lors, il n'est pas possible de déterminer un résultat consolidé à la lecture des comptes 120 ou 129 et il est nécessaire de calculer la différence entre ces deux comptes pour obtenir le résultat net global. Les reports en compte 110 et 119 se font de la même manière. Ce constat avait déjà été réalisé lors d'un audit réalisé en 2009 par la DGFIP, sans pour autant que la situation n'ait été modifiée.

2. La hausse des dettes

Les dettes de l'EPA Plaine de France se composent essentiellement de dettes financières auprès d'établissements de crédits, auprès de fournisseurs, et de produits constatés d'avance. Entre 2006 et 2012, elles ont évolué de 14,9 M€ à 57,9 M€, soit une multiplication par 4.

Les dettes financières se composent d'emprunts contractés auprès d'établissements bancaires ainsi que d'apports de fonds en provenance de l'Agence foncière technique de la région parisienne.

Durant la période sous revue l'EPA Plaine de France a contracté 6 emprunts dont 4 ont été entièrement remboursés. Les emprunts actuels hors ligne de trésorerie un total de 10 M€ (11,8 M€ au 31 décembre 2012), dont 7 M€ remboursables en 2017 auprès de la Caisse d'épargne Île-de-France. Si le conseil d'administration a voté le 9 novembre 2009 une autorisation d'emprunt d'un montant maximal de 50 M€, au regard de la capacité financière de l'établissement, ce montant ne paraît pas réaliste. De plus, l'EPA Plaine de France ne peut plus contracter d'emprunt dans la mesure où sa durée de vie est limitée, pour l'instant, à 2017. Les emprunts bancaires constituent donc un mode de financement qui a atteint temporairement ses limites.

Les dettes fournisseurs entre 2006 et 2012 ont augmenté de 1,4 M€ à 12,3 M€, soit de 9 % à 15 % du total du passif et correspondent à la montée en charge opérationnelle de l'établissement.

C. DES PROBLÈMES DE QUALITÉ DES COMPTES ALTÉRANT LA SINCÉRITÉ DU BILAN

1. Les problématiques liées à l'actif

a. **L'absence d'inventaire des actifs**

L'inventaire physique des immobilisations de l'EPA Plaine de France, qui n'avait jamais eu lieu, est en cours de réalisation par l'ordonnateur pour le mobilier et par son prestataire pour les logiciels et matériels informatiques. L'agence comptable est chargée du rapprochement physico-comptable. Avec l'application SIFOW, la demande d'une création d'une fiche d'immobilisation est automatique dès la prise en charge de l'ordre de dépense par l'agent comptable, mais ce suivi comptable n'est pas comparé à un inventaire physique. Il existe donc un risque d'avoir en comptabilité des immobilisations sorties du patrimoine de l'établissement. D'ores et déjà, apparaissent dans l'état de l'actif certains logiciels qui ne sont plus utilisés. Aussi, l'inventaire actuellement mené devra être suivi d'une régularisation comptable.

2. Les problématiques liées au passif

a. Des négligences de valorisation de l'apport des terrains

L'article 2 du décret n° 2007-781 du 10 mai 2007 portant apport d'immeubles domaniaux à l'Établissement public d'aménagement de la Plaine de France précise que « les immeubles seront inscrits au bilan et à l'inventaire des immobilisations et des stocks de l'établissement ».

L'annexe liste :

- 202 immeubles en indiquant leur surface unitaire ainsi que l'estimation faite par France Domaine. Au total, ces biens représentent 557 279 m² pour une valeur estimée de 18 520 224 €;

- 26 immeubles d'une surface totale de 33 888 m² sans indiquer leur valorisation. En effet, ces 4 hectares correspondent à des parcelles situées de la porte de Paris à Saint-Denis et n'ont pas été valorisées en raison de leur ajout tardif dans le décret.

Cependant, bien que non valorisés dans le décret, ces terrains ont été comptabilisés pour une valeur de 5,5 M€ En effet, le montant enregistré en capitaux propres en compte 102 dotations à compter de l'exercice 2007 est de 24 020 224 € soit une différence de 5 500 000 € entre l'évaluation France Domaine pour les 202 premières parcelles à hauteur de 18 520 224 € et le montant comptabilisé. Ce montant provient d'une demande du préfet de Seine-Saint-Denis, via la DDE, qui a sollicité les services fiscaux pour évaluer les biens à céder. Les résultats transmis le 2 mars 2007 concernent 31 500 m² avant arpentage pour une valeur vénale estimée à 5,5 M€ montant repris dans les comptes de l'EPA Plaine de France.

Toutefois, il semblerait que certaines de ces parcelles ne puissent être exploitées et vendues par l'EPA Plaine de France à des fins d'aménagement notamment en raison de leur proximité avec l'autoroute A1 et ses bretelles, de leur nature (nombre de terrains reçus de l'État concernant des jardins familiaux) et de leur état (terrains dont le coût de dépollution est très élevé). Des réévaluations ont été menées par France Domaine pour certaines parcelles engendrant une valeur estimée à la hausse par rapport à celle indiquée dans le décret. Les montants comptabilisés ne paraissent donc pas systématiquement en adéquation avec la réelle valeur des parcelles.

Si pour certaines parcelles, le montant de la valorisation comptable semble plus important que le prix de vente espéré, pour d'autres, la valeur actuelle de vente semble supérieure au montant de valorisation indiqué dans le décret de 2007. Il en résulte une valeur enregistrée au compte 102 qui ne reflète pas la situation et la valeur réelle des terrains.

En juin 2011, l'EPA Plaine de France a fait réaliser une étude sur son répertoire foncier relatif aux transferts de l'État. À l'issue de cette étude, une fiche a été établie pour chaque parcelle reprenant son adresse, sa surface et ses principales caractéristiques topographiques. Il est regrettable que l'établissement ait attendu quatre ans avant d'entreprendre cette démarche permettant d'examiner et de fiabiliser la valorisation potentielle des terrains reçus.

De plus, à cette occasion, pour une parcelle sise à Sevran, enregistrée dans le décret pour une surface de 1 034 m² valorisée à 41 400 € l'expert a émis un doute, considérant que ce terrain pouvait en réalité mesurer 103 400 m² soit cent fois plus. Or entre juin 2011 et août 2013, aucune contre-expertise n'avait été demandée par l'EPA Plaine de France à un expert indépendant ou à France Domaine pour confirmer la surface de ce terrain. À la suite de l'instruction menée par la Cour, un processus de régularisation a abouti finalement à une nouvelle estimation de ce bien à 7,755 M€ et à une augmentation des capitaux propres du différentiel de 7,714 M€

b. L'absence de sortie des dotations des terrains vendus

En 2008 et 2012, certains terrains remis en dotation par l'État ont été vendus. Ces cessions représentent 38 553 m² pour un prix de vente de 2 168 088 € (montant indiqué dans le tableau de suivi foncier) et concernent 26 parcelles cédées intégralement ou pour partie.

L'instruction codificatrice n° 93-115-M94 du 4 octobre 1993 ne prévoit pas le traitement qui doit être réservé aux biens remis en dotation quand ces derniers participent à l'activité d'aménageur de l'établissement et ont donc vocation, a priori, à être vendus. L'EPA Plaine de France a donc considéré le foncier de l'État comme une affaire (n° 950), dont le résultat est sorti chaque année en fonction des cessions réalisées (et sans attendre le seuil de 20 % de réalisation comme pour les affaires au sens strict). Les sorties de stocks comme pour toutes les affaires se font au prorata du chiffre d'affaires réalisé (10,89 % au 31 décembre 2012). Les écritures de fin d'exercice de cette affaire sont globalisées avec celles des autres affaires puis passées en comptabilité générale en fin d'année. L'affaire 950 valorise les terrains à 24 020 224 €. Elle s'élève avec les produits annexes à 25 718 431 € et a été déstockée au 31 décembre 2012 à hauteur de 2 671 124, 35 €, soit le prix de vente augmenté de frais annexes.

Il y a donc bien eu un déstockage des terrains cédés et, parallèlement, le compte 102 aurait dû être diminué du montant des terrains cédés à la valeur du décret (et non au prix de vente), opération qui n'a jamais été réalisée depuis les premières ventes intervenues en 2008.

c. Synthèse et problématique générale sur les dotations

Les apports domaniaux de l'État ont été enregistrés en compte 102 dotations de l'État et en compte 411 pour contrepartie. Or la technique comptable classique pour la comptabilisation des biens remis en dotation est le mouvement du compte 102 par un compte 2 d'immobilisations. En l'espèce, les terrains remis en dotations ne sont pas considérés comme des immobilisations (puisque n'ayant pas vocation à rester à l'EPA Plaine de France) mais comme des stocks. À cet égard, le décret n° 2007-781 du 10 mai 2007 portant apport d'immeubles domaniaux n'était pas très clair en indiquant en son article 2 : « les immeubles seront inscrits au bilan et à l'inventaire des immobilisations et des stocks ». Un bien ne pouvant être à la fois une immobilisation et un stock, une seule inscription pouvait se faire et l'EPA Plaine de France a opté pour une comptabilisation en stocks. Ce choix crée indubitablement des difficultés comptables qui ne seraient pas survenues si les terrains avaient été comptabilisés comme des immobilisations.

Les capitaux propres constituant une garantie pour les créanciers en cas d'emprunts, l'EPA Plaine de France ne peut légitimement faire état de capitaux propres à hauteur de 24 M€ si plus de 2 M€ de terrains ont déjà été vendus. La surestimation des capitaux propres qui en découle devrait d'ailleurs s'aggraver avec les 7,5 M€ de ventes de terrains prévues en 2013.

Pour tenir compte des éventuelles dépréciations de certains terrains (non vendables ou pollués) ou au contraire de leur revalorisation (suite à de nouvelles estimations réalisées par France Domaine) ainsi que des cessions de terrains intervenues depuis la remise en dotation par l'État, il devient nécessaire de mettre à niveau la valorisation de ces biens¹⁷ pour le rendre conforme au niveau réel des biens pouvant être vendus. Avec des besoins de financement croissants, les capitaux propres de l'établissement doivent être réévalués dans le sens d'une plus grande sincérité au regard des éventuels prêteurs.

¹⁷ Au besoin, en se rapprochant de la DGFIP pour la mise en œuvre de l'instruction du 18 décembre 2012 sur la comptabilisation des financements externes de l'actif des établissements publics applicable à compter du 1^{er} janvier 2013, et qui prévoit la suppression des comptes 102 au profit du compte 104.

d. L'enregistrement comptable de l'avance remboursable

Une avance enregistrée au-delà des montants effectivement perçus

Un protocole signé entre l'agence foncière technique de la région parisienne et l'EPA Plaine de France en date du 20 avril 2007 prévoit le versement par l'AFTRP à l'EPA Plaine de France d'un montant de 10 M€ selon l'échéancier suivant : 5 M€ le 30 juin 2007, 2,5 M€ le 30 juin 2008 et 2,5 M€ le 30 juin 2009, ces fonds constituant, selon les termes du document signé, une avance remboursable dont les premiers remboursements interviendront à compter de la 6^e année suivant la date de réception, soit en 2013 (la première date de réception en juin 2007 semblant être retenue dans l'échéancier pour faire courir le délai de 6 ans).

L'avance remboursable de l'AFTRP d'un montant de 10 M€ a été comptabilisée au passif du bilan à hauteur de 5 M€ en 2007, puis à hauteur de 2,5 M€ en 2008 et 2009 ; d'abord, par erreur en compte 165, puis à compter de 2010 en compte 167.

Or comme évoqué précédemment, le versement du reliquat 2,5 M€ prévu à la fin de juin 2009 n'a toujours pas été effectué, alors qu'il a été comptabilisé.

Le remboursement de l'avance

Les remboursements de cette avance sont conditionnés au dégagement d'un résultat positif par l'établissement selon les termes de la convention qui précise que la fraction annuelle de remboursement sera égale à 50 % du résultat s'il est positif et nulle dans le cas contraire. Partant du principe que le remboursement doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année concernée, il ne peut être calculé que sur le résultat de l'année n-1. Le premier remboursement qui devait intervenir en juin 2013 n'a pas eu lieu, le résultat de l'EPA Plaine de France en 2012 étant négatif.

Le protocole fait mention d'une capitalisation de l'EPA Plaine de France : le gouvernement, pour mettre en œuvre les grandes opérations d'urbanisme, a souhaité la mise en place d'un apport financier à Plaine de France comportant notamment pour ce dernier territoire, la capitalisation de l'EPA Plaine de France à hauteur de 10 M€ à partir des fonds propres de l'AFTRP.

S'il s'avérait que l'avance n'est en réalité pas remboursable et qu'il s'agit en réalité d'une capitalisation, l'enregistrement en compte 167 serait erroné et il conviendrait de l'enregistrer (au moins pour les 7,5 M€ versés) en compte 102 dotations

e. L'absence de provisions pour les intérêts moratoires

L'EPA Plaine de France ne paye pas les intérêts moratoires dus de manière automatique mais seulement quand ces derniers sont réclamés par les entreprises. De même, l'établissement ne provisionne pas les intérêts moratoires dus mais non réclamés, alors qu'il devrait le faire.

À ce jour, l'établissement n'a eu aucune demande de paiement d'intérêts moratoires, qui ont été identifiés par le logiciel comptable pour un montant global de 269 244 €. L'analyse de la liste extraite de SIFOW a permis de dénombrer 52 intérêts moratoires d'un montant unitaire supérieur à 1000 € pour un montant total de 126 789 €. Certains d'entre eux sont de faibles montants (quelques journées de retard) mais d'autres représentent des montants plus élevés qui s'expliquent, soit par un retard de paiement, soit par l'absence de mise à jour du logiciel dans le déroulement d'un marché ou dans la réalisation d'un achat de terrains ou immeubles. Aussi, conviendrait-il de mettre en place une évaluation plus fiable des intérêts moratoires dus et de les provisionner systématiquement.

Au total, la Cour recommande d'améliorer la qualité comptable, notamment :

- d'achever l'inventaire de l'actif ;
- de recenser, suivre et mettre en valeur les différentes parcelles de l'État reçus en dotation par décret de 2007 ;
- de mettre à niveau la valorisation globale de ces terrains en fonction des nouvelles estimations, des pertes de valeur et des terrains vendus ;
- de régler le traitement comptable des apports domaniaux (en stocks ou en immobilisations) ;
- de provisionner le suivi des intérêts moratoires selon un seuil à déterminer.

IV. SITUATION ET PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Du fait des particularités de l'activité d'aménageur de l'EPA Plaine de France, l'analyse des résultats, des soldes intermédiaires de gestion, des ratios de performance, des fonds de roulement et besoins en fond de roulement, de même que de la capacité d'autofinancement reste délicate, tant que l'établissement ne dispose pas d'un portefeuille d'affaires suffisamment étoffé permettant d'équilibrer anciennes et nouvelles opérations.

Durant la période sous revue, le résultat net comptable a été positif au cours de 5 exercices sur les 7 analysés et négatif en 2009 et 2012. Stable entre 2006 et 2008, le résultat net est devenu plus erratique à compter de l'exercice 2009 mais également plus fragile. Le résultat d'exploitation a été négatif en 2009 à hauteur de 494 € et 2012 à hauteur de 2 771 180 €. Les résultats financiers et exceptionnels négatifs de manière quasiment structurelle¹⁸, ont contribué à diminuer fortement le résultat net global de tous les exercices.

Les charges d'exploitation comme les charges globales ont augmenté à un rythme supérieur à celui des produits d'exploitation et des produits totaux (+229 % contre +176 %), ce qui, dans l'absolu, pourrait signifier que l'établissement a détérioré sa rentabilité durant la période sous revue. En réalité, cette situation s'explique par un accroissement de l'activité car le démarrage des aménagements et des opérations se caractérise par des charges rapidement importantes, alors que les recettes issues de ces opérations interviennent plus tardivement. La tendance devrait s'inverser sur le long terme à l'achèvement des opérations.

À ce jour, les perspectives financières découlent des affaires actuellement gérées par l'établissement. Ainsi, au 31 décembre 2012, la prévision à fin d'affaire globale de l'établissement indique un total de produits (ventes et subventions) de 159 412 548 € et un total de charges (achats et frais annexes) de 152 484 010 €, soit une marge pour l'établissement de 6 928 537 €. Cette projection de marge à l'aboutissement définitif des affaires en cours doit cependant être nuancée car elle cumule des affaires qui courent jusqu'en 2030 et ne vaut que si les prévisions ont été élaborées de manière réaliste.

Cette prévision à fin d'affaire globale a donc nécessairement vocation à évoluer en fonction des actualisations de prévisions au regard de l'avancement réel des opérations et des nouvelles opérations dont l'EPA Plaine de France aura la charge.

Au 31 décembre 2012, les produits encaissés totaux s'élèvent à 61 352 871 € contre des charges réalisées de 96 950 247 €, soit une marge négative de 35 597 375 €. Cette situation provoque des tensions de trésorerie qui devraient diminuer à terme lorsque les affaires en cours seront en voie d'achèvement.

¹⁸ En raison de la relative importance des intérêts d'emprunts et du faible niveau des produits financiers.

La pérennité de l'établissement dépendra de sa capacité à renouveler ses sources de financement afin de compléter les subventions de fonctionnement, d'autant que leur évolution reste incertaine au terme du protocole financier prévu en 2013 et prorogé jusqu'en 2014.

L'exercice 2014 sera donc déterminant financièrement en raison de :

- l'adoption du décret modificatif permettant à l'EPA Plaine de France de recourir de nouveau à l'emprunt ;
- la négociation du nouveau protocole financier ;
- l'engagement de nouvelles affaires lourdes financièrement.

En effet, la dépendance aux subventions est préoccupante à un moment où les contributeurs semblent se désengager et s'appêtent à renégocier le futur protocole. Dans ce contexte, le développement d'une activité de mandat, plus rémunératrice, devrait être recherchée par l'EPA Plaine de France. En effet, jusqu'à présent, il a très peu développé cette activité de mandat et les quatre opérations concernées se révèlent peu rémunératrices : parking de stationnement régional de Sarcelles (1,2 % de rémunération), pôle gare Sevrans-Beaudottes (5,61 %), pôle civique Fosses (4,5 %) restaurant intergénérationnel de Fosses (3,11 %).

Pour la mise en œuvre de l'ordonnance de 2011, les documents stratégiques comporteront un volet financier. À cet égard, l'établissement estime avoir amorcé cette démarche par les plans pluriannuels d'investissement (PPI) qui ont été présentés en 2009 et 2011 aux administrateurs de l'établissement afin de montrer les besoins de financements et la capacité d'emprunt de l'établissement.

Ces documents s'appuient sur les bilans d'opérations prévisionnels mais n'intègrent pas le mécanisme de prévision à fin d'affaires, et notamment le seuil des 20 % à atteindre avant que les ventes ne soient enregistrées au compte de résultat. En conséquence, les besoins de financement de l'établissement ont été minorés dans ces projections. Dans la mesure où les PPI ont vocation à évaluer la capacité financière de l'établissement à porter de nouvelles opérations, l'intégration du seuil des 20 % de ventes pour les projections serait nécessaire.

PARTIE V : PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Pour la tutelle :

Recommandation n° 1 : Définir une stratégie, en clarifiant le rôle que l'État entend faire jouer à l'EPA Plaine de France, compte tenu de la multiplicité des acteurs qui interviennent sur son territoire ;

Recommandation n° 2 : Intervenir auprès de l'Agence d'aménagement de la région parisienne (AFTRP) pour le versement du reliquat de l'avance restant dû (2,5 M€).

Pour l'établissement :

Recommandation n° 1 : Formaliser la programmation et le suivi de l'activité d'études ;

Recommandation n° 2 : Développer les opérations d'aménagement emblématiques sur le modèle de Louvres-Puiseux ;

Recommandation n° 3 : Mettre en place un contrôle interne et une cartographie des risques ;

Recommandation n° 4 : Améliorer la qualité comptable.

Fait et délibéré à la Cour, septième chambre, deuxième section, sur le rapport de Mme Legrand, conseillère référendaire, et les observations de M. Jean Gautier, conseiller maître, contre-rapporteur.

Présents : Mme Ratte, Présidente, M. Lebuy, président de section, MM. Perrot et Gautier, Mme Darragon, M. Migus et Mme Pittet, conseillers maîtres.

Le onze juin deux mille quatorze.

ANNEXE 1 : LISTE DES ÉTUDES ET DÉMARCHES ENGAGÉES PAR L'EPA PLAINE DE FRANCE DE 2006 À 2013

Cf. tableau page suivante

(Source : EPA Plaine de France)

	Etude	Date	Montant K€	Prestataire(s)	
1 - Etudes stratégiques					1 816
1.1 Globales Plaine de France			743		
	Valorisation des espaces agricoles	2006	35	FNSP	
	Étalement urbain	2006	70	PATRICK BERGER ARCHITECTE	
	Ateliers internationaux maîtrise d'œuvre urbaine	2007	30	ATELIERS INTERNATIONAUX MO URBAINE	
	Réalisation de cartes Paris Nord	2008	15	BECARD & PALAY	
	AOP Roissy + Expertise juridique suppression des ITL	2008/ 2010	21	EGIS RAIL	
	potentiel logement	2008	75	CODRA	
	CDG express	2008	70	EGIS	
	Migrations professionnelles en plaine de France	2009	4	ENSAE JUNIOR ETUDES	
	Mission d'expertise nouveau métro+ remisage	2009/ 2011	29	EGIS, SETEC	
	Localisation d'une gare TGV	2009	90	BRES & MARIOLLE	
	Liaison Roissy Picardie	2010	20	COTIBA	
	Ville Post Carbone	2010	20	BE CITIZEN	
	Charte d'aménagement durable	2011	123	CODRA, BE CITIZEN	
	Diverses études transports et infrastructures: tracé GPE	2012	20	SETEC, GT	
	Hôtellerie	2012	59	HORWATH HTL	
	AMO transport	2013	9	egis	
	Evolution contexte commercial (FDu)	2013	53	CONVERGENCE CVL CREDOC, ALPHAVILLE	
	TOTAL		743		
1.2 Territoriales			1 053		
	Développement pôle international de Roissy	2006	20	PARIS 1	
	aménagement secteur NO Sarcelles	2007	38	CITADIA	
	Etude de faisabilité pour des activités culturelles	2007	15	LE TROISIEME POLE	
	Programmation fonctionnelle et archi MEF villetaneuse	2008	26	MARTINE GESTIN	
	Schéma des transports Grand Roissy	2008	150	EFFIA/ TIK/ PTV	
	Espaces logistiques Le Bourget Roissy	2008/ 2010	71	SAMARCANDE	
	Valorisation mode fer Blanc Mesnil	2008	60	INTERFACE DE TRANSPORT/ CODRA	
	Etude agriculture Ouest aéroport et Seine et Marne	2009	120	BLEZAT, INTERLAND	
	Etudes économiques Grand Roissy : hub de messageries	2010	70	DHV	
	Etudes économiques Grand Roissy : campus d'entreprises	2010	25	OCO	
	Gare TGV Pleyel	2010	20	SETEC	
	ZA Le Bourget (foncier + étude économique)	2010	26	REVEAL, ECODEV	
	Ecotité Plaine Commune	2011	20	BE CITIZEN	
	Emploi Roissy Le Bourget	2012	60	ECO DEV	
	Devenir PSA	2012	17	Phiri Strategy	
	Devenir PSA	2013	10	güller	
	Accès ouest aéroport du Bourget	2012	15	B&R INGENIERIE	
	Développement territorial et économique CDT ESSD	2012	90	BPI	
	Schéma viaire	2013	200	SETEC	
	TOTAL		1 053		
1.3 Réflexions internes			20		
	Stratégie Grand Roissy	2009	20		
	économie des échanges	2010			
	Participation à l'étude DRIEA dite Pétales (Schéma d'agt du gd Roissy)	2010/ / 2011	20	PORTZAMPARC ACADIE GULLER	
	Culture en Plaine de France	2011			
	Suivi schéma STIF	2011		INGEROP	
	Ouverture à la Seine et Marne	2011			
	Positionnement tourisme	2012			
	TOTAL		20		
2 - Elaboration des CDT					2 500
	Projets de territoires				
	Etudes économiques				
	Evaluations environnementales	2011 / 2013	2 500	MULTIPLES	
	Appui transports, logement, organisation de l'espace				
	TOTAL		2 500		
3 - Emergence de projets					3 950
3.1 Urbains			2 377		
	Pôle urbain Louvres et Puiseux (étude urbaine+ A.E.U.)	2007	135	E.A.U., RE-SOURCES	
	Faisabilité implantation d'un carrefour sur RN2	2008	20	URBATEC INGENIERIE	
	Pôle gare Aulnay-Sous-Bois	2008	10	ATELIER LANDAUER, MARC FRERE JEAN	
	Site des essences Dugny	2008	4	EGIS	
	Pôle Gare Le Bourget	2008/2010	88	B&R INGENIERIE, BRES & MARIOLLE, MVA, CABINET CAILLEUX ET FOURCHE	
	Centre ville Aubervilliers	2009	120	PANNERAI, COTIBA, CERCIA	
	Circulation Bourget	2009	40	CD VIA	
	Liaison landy Pleyel	2009	36	AUC, TRANSITEC	
	Triangle de Gonesse : marché de définition				
	Triangle de Gonesse: étude urbaines				
	Triangle de Gonesse: études économiques				
	Triangle de Gonesse: études transports	2009/2012	1 432	GULLER DHV PAUL VAN BEEK EBP	
	Triangle de Gonesse : parc créatif				
	Triangle de Gonesse: figure paysagère				
	Logements Louvres et Fosse	2010	30	GTC	
	Carex : étude économique, étude ferroviaire	2010	6	EGIS	
	Faisabilité urbaine Condorcet	2010	30	YVES LION	
	Pôles gare : Goussainville	2011	15	E.A.U.	
	PUJV	2012	80	AO EN COURS	
	Schéma agricole	2012	55	SAFER	
	étude urbaine Villetaneuse	2013	122	lambert&lenack	
	Schéma des espaces d'activités Grand Roissy	2013	30	CC A VENIR	
	SCOT Grand Roissy:	2013		A DETERMINER	
	Carex : étude urbaine et économique	2013	100	ECONOMIE ET TERRITOIRE, ARVAL, TUGEC	
	Frange RN2-RN17+ RD50	2006/09	24	GUILLAUME SIBELLE	
	Diverses études EuropaCity				
	TOTAL		2 377		
3.2 D'équipements			908		
	préfiguration MIE Villetaneuse	2008	54	acter conseil	
	ESTACA	2008	4	TAW	
	Cité du ciel	2008	330	DETENTE CONSULTANTS	
	Dôme	2010	120	ISC, SCET, BORDIGONI	
	Roland Garros	2010	95	IMG, ALGOE	
	Programme MIE	2011	15	AT OSBORNE	
	Sevran Rugby	2011	110	LIN, EGIS, HORWATH, CCEI, DTZ, CITESCOM, CALIA, OPERA, DA, SYSTEMATIC	
	EcoueN	2013	10	EN COURS	
	Réseaux de parcs et Poudrenie	2013	50	?	
	CUI du Grand Paris	2013	120	L'ATTITUDE ACT URBA	
	TOTAL		908		
3.3 Démarches			665		
	Hubstart	2009	25	5/ an	
	GP3	2011	40	EW + GTC	
	GP3	2013	28	EW + GTC	
	Gouvernance grand Roissy : conférence territoriale	2011	133		
	rencontres 2012	2012	40		
	rencontres 2013	2013	30		
	SAA	2011	15	5/ an	
	Solutions de mobilité	2010	25	VOITURE & CO, MOBILITY PLUS	
	Cluster des échanges (abandonné)	2012			
	HQAC	2013	50	STEPHAN SHANKLAND	
	Festival des jardins	2013	35	TROISIEME POLE	
	AVRILE	2013	20	AVRILE	
	Gouvernance grand Roissy: appui à l'association des collectivités	2013	-		
	TOTAL (jusqu'en 2013)		665		
TOTAL GENERAL					8 266
	TOTAL GLOBAL				

ANNEXE 2 : LE RÔLE DE L'ÉTABLISSEMENT DANS LA CONSTITUTION DES CDT DE LA PLAINE DE FRANCE

Les CDT de la Plaine de France sont au nombre de cinq (dont quatre ont été validés à ce jour) : Plaine Commune - Saint-Ouen, Le Bourget, Val de France - Gonesse, Roissy - Tremblay - Villepinte, Est Seine-Saint-Denis (non validé).

L'intervention de l'établissement pour chacun d'entre eux a été la suivante :

1. *Le Territoire de la Culture et de la Création (Plaine Commune – Saint-Ouen)*

Dans le cadre de la convention de financement des études Grand Paris signée au début de 2012, l'EPA a financé et participé au suivi des études urbaines : étude de synthèse, mobilité, tête de réseau – Pleyel et Carrefour des six routes. Il a également assuré la maîtrise d'ouvrage et le financement de l'évaluation environnementale du CDT.

Projets phares : maîtrise d'ouvrage de l'étude de faisabilité d'un quartier universitaire international du Grand Paris (complexe de vie universitaire d'environ 5 000 logements avec un démarrage à la fin de 2012), co-maîtrise d'ouvrage et co-financement de l'étude du franchissement Landy-Pleyel (un des plus importants d'Europe).

2. *Le pôle d'excellence aéronautique du Bourget*

L'EPA a apporté son appui au démarrage du processus de rédaction du CDT. À partir des travaux thématiques (benchmarks, expertises, études, etc.) menés en interne en 2010 et 2011, il a rédigé et animé le débat autour d'une proposition de stratégie de territoire, qui a largement alimenté le projet de CDT. Le partenariat et les principes de travail en commun pour le CDT ont été stabilisés, puis un premier projet de convention de financement et de pilotage d'études a été élaboré.

L'EPA a cofinancé et contribué au schéma de référence urbain, à l'étude grande gare RER et gare du Blanc-Mesnil et au lancement de l'évaluation environnementale. Il a assuré la maîtrise d'ouvrage et financé l'étude de l'accès sud à la future usine Eurocopter. Il a élaboré le cahier des charges d'une future étude de développement de la façade ouest de l'aéroport et lancé un appel d'offres pour la réalisation d'un diagnostic de la circulation des poids lourds sur l'ex-RN 2 dans le secteur du Bourget.

Projets phares : l'EPA a versé plusieurs études/expertises préalables pour le lancement du pôle scientifique et industriel aéronautique. Il travaille aussi à la préparation de la mise en réseau des territoires franciliens de l'aéronautique, pilotée par le Bourget. Et à des assises mondiales de l'aviation d'affaire.

3. *Est Seine-Saint-Denis*

L'EPA a assuré l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) de rédaction du CDT. Il a activement contribué à l'émergence d'une identité de ce territoire autour de son potentiel nature-loisirs. Il a financé et assuré la maîtrise d'ouvrage de l'étude de stratégie économique, de l'évaluation environnementale et d'une étude stratégique de répartition des logements et de programmation des équipements. Il a contribué à la réflexion sur le devenir du site PSA et piloté des études sur le positionnement économique du territoire.

Projets phares : l'EPA pilote la démarche de mise en réseau des parcs avec le CG 93.

4. *Val de France - Gonesse - Bonneuil,*

L'EPA a cofinancé et participé à la l'élaboration du projet de territoire et du CDT (études urbaines, économiques, évaluation environnementale, programmation environnementale du vallon du Petit Rosne, définition du forum des savoirs, etc.) Il fait émerger actuellement une filière santé au côté du CG.

Projet phares : il a assuré la maîtrise d'ouvrage du schéma de principe et du projet urbain autour de l'avenue du Parisis et de l'évaluation environnementale. Il participe aux travaux de conception du projet d'Europa City et apporté son soutien opérationnel et financier aux études de conception du projet de Dôme de Sarcelles. Et il a initié et il pilote le projet du Triangle de Gonesse.

5. *Cœur économique Roissy - Terres de France (CERTF)*

L'EPA a participé à l'élaboration du projet de territoire en facilitant les échanges entre les parties prenantes du CDT. Notamment dans une perspective de coordination avec les autres territoires de projets du Grand Roissy.

Projets phares : grâce aux démarches menées à l'échelle du Grand Roissy, voire à plus grande échelle (schéma agricole, schéma viaire, etc.), l'EPA a contribué à coordonner le CDT CERTF avec les CDT environnants.

ANNEXE 3 : EXEMPLE D'OPÉRATIONS STRUCTURANTES SUR LA PARTIE SEINE-SAINT-DENIS PORTÉES PAR D'AUTRES OPÉRATEURS

Le ministère de tutelle (DHUP) a transmis les éléments suivants :

**Opérations triées par
MO**
calendrier

**Critères : Opérations post création EPA >10 ha ou >1 000 logements
objectif et programme**

**SPL Plaine Commune Développement : L'État détiendrait 5,65 % du capital de Plaine Commune Développement.
L'EPA Plaine de France participe au conseil d'administration de Plaine Commune Développement en tant que sapiteur**

St-Denis ZAC Lendy-Pleyel livraisons étalées 2010-2016	<i>"créer un quartier mixte accueillant dans sa partie nord des activités avec le pôle tertiaire Landy France et le pôle audiovisuel (studios du Lendit) tout en renouvelant l'offre résidentielle"</i> 35 ha / 500 logements / 421 000 m ² d'activités tertiaires / 2 jardins publics d'1 ha et cheminements piétons le long du Canal
St-Denis/Gare Confluence (dont PNRQAD) Livraison 2014-2017	<i>"vaste opération de rénovation urbaine en lien avec l'arrivée du T8, réaménagement du parvis gare"</i> 11,7 ha / Vaste programme de résorption de l'habitat insalubre + nouveaux bureaux/logements et équipements
St-Denis/Porte de Paris livraisons phase 1 2012-2014	<i>"Redonner une dimension urbaine dans l'environnement immédiat d'un noeud d'échanges complexe"</i> 17,5 ha / phase 1 : 700 logements (partie nord) / phase 2 : à l'étude
St-Denis/Aubervilliers/ Paris : Projet intercommunal Gare des Mines/Fillettes protocole signé en 2008	<i>"quartier mixte autour d'un espace vert central réalisé grâce à la couverture du périphérique sur 225 m entre les Portes de la Chapelle et d'Aubervilliers"</i> 22 ha / 1500 logements / 70 000 m ² de bureaux / 70 000 m ² de commerces / Equipements de proximité et plaine de jeux de 600 m ² 2 ZAC concédées de chaque côté du périphérique.
Quartier Canal Porte d'Aubervilliers, 2015	<i>"Recréer sur d'anciennes friches industrielles un nouveau quartier valorisant le canal et sa darse et intégrant in traitement environnemental de qualité"</i> 19,4 ha / centre commercial "Le Millénaire" de 56 000 m ² /140 boutiques / 3500 m ² d'espaces de restauration le long de la darse / 165 000 m ² du bureaux et services / 380 logements
L'Ile-St-Denis/ Ecoquartier fluvial phase de démarrage de travaux	<i>"valoriser la spécificité insulaire et se concentrer sur l'identité fluviale du site en aménageant des pontons, des promenades, des plages..."</i> 13 ha (anciens entrepôts) / 1500 logements / 55400 m ² d'activités économiques /7600 m ² d'équipements
Pierrefitte-sur-Seine Les Tartres DUP 2012	<i>"une opération d'aménagement d'ampleur dans le sillage de l'implantation des Archives Nationales inaugurées début 2013"</i> 33 ha / 186 000 m ² shon dont 150 000 pour les logements (entre 1500 et 2000)

SPL SEQUANO AMÉNAGEMENT

St-Ouen Ecoquartier des Docks Certification ISO 14001	<i>"développer un quartier de vie exemplaire et innovant en matière de qualité urbaine et environnementale, de diversité fonctionnelle et sociale, de densité et de continuité urbaine"</i> 100 ha / 4000 logements / 300 000 m ² dédiés bureaux-entreprises-services-commerces / un parc de 12 ha en bord de Seine
St-Denis extension de la ZAC de la Montjoie Vieille ZAC avec nouveau projet en 2011	<i>"cette opération, qui s'insère dans le projet urbain de la Plaine, est à vocation mixte d'activités et de logements" / 10 ha sur 30 en tout/ 900 logements, 68 000 m² de bureaux et 17 000 m² d'activités, un lycée ouverture 2015, un internat et un équipement sportif municipal.</i>

AFTRP

Eco-quartier du fort d'Aubervilliers *"un écoquartier aux abords d'une future gare du GPX en 2022 orienté principalement sur l'offre de lieux de création et de pratiques artistiques"*
début de travaux 2013 35 ha / 2000 logements dont résidences et ateliers d'artistes déjà présents sur place / 40000m² de locaux d'activités liés au Territoire de la culture et de la création / Relocalisation possible du théâtre équestre Zingaro
A noter que le portage par l'AFTRP a été privilégié du fait que cet opérateur gérait ce foncier pour le compte de l'État depuis de nombreuses années

À signaler une autre opération structurante mais financée par l'État et MO EPCS: le projet Campus-Condorcet à Aubervilliers futur "premier pôle européen dans le domaine des sciences humaines et sociales" + 15 000 étudiants échéance 2016-2017.

Source : DHUP

ANNEXE 4 : LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DU TERRITOIRE DE PLAINE DE FRANCE

1. Les objectifs

Les objectifs opérationnels du DSR de 2005 comprenaient un objectif de doublement du rythme de construction au cours des dix prochaines années¹⁹, en précisant que les constructions nécessaires sur la période s'élevaient à 41 500 logements, soit un rythme annuel de construction de 4 100 logements (dont ANRU, ou 3 200 logements par an hors ANRU).

Le conseil d'administration du 9 novembre 2009 avait approuvé l'actualisation du DSR et celui du 8 juin 2010 le dossier de candidature au GP3 du contrat de projet État-Région 2007-2013.

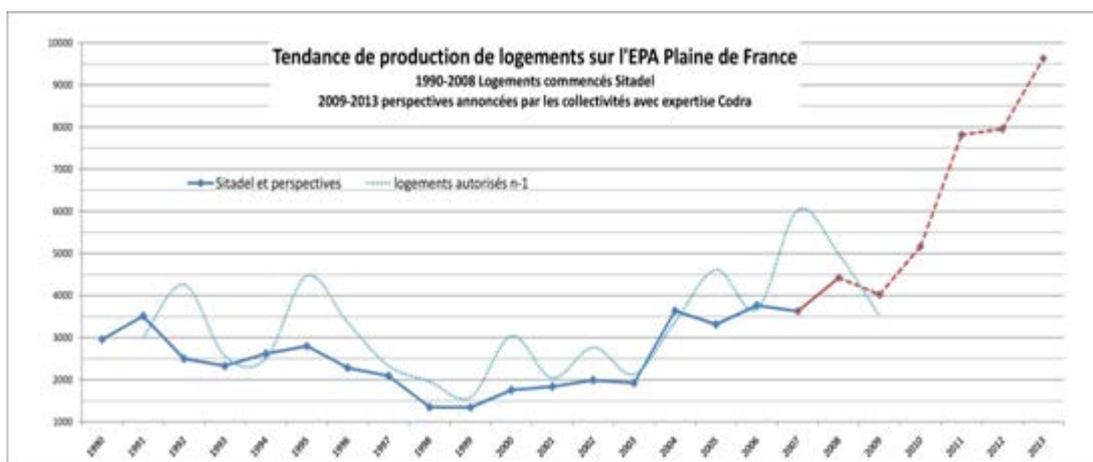
Dans le cadre du GP3, la région soutient les collectivités qui s'engagent dans un projet de territoire et détermine son financement en fonction de l'effort de construction de logements du territoire. L'aide régionale porte sur des opérations structurantes d'aménagement ou d'équipements, de développement économique, de désenclavement ou de restructuration urbaine et d'amélioration de l'environnement. L'intervention de l'État s'inscrit dans la démarche du Grenelle de l'environnement et se traduit par une politique de soutien à la création d'éco quartier.

La convention d'objectifs signée entre l'État, la région Île-de-France, les départements et les intercommunalités et communes prévoit notamment la construction de 42 629 logements de 2007 à 2013. Elle fixe le cadre de ce partenariat et rappelle les intentions et objectifs du projet d'aménagement du territoire, les engagements des instances locales en matière de construction de logements et le programme d'actions prévisionnel.

2. Les résultats

En mai 2010, l'établissement a produit une synthèse sur la production de logements sur le territoire de l'EPA Plaine de France, qui actualise un premier recensement effectué en 2007-2008 par le cabinet COBRA.

Tableau n° 9 : Production de logements sur le territoire de la Plaine de France



Source : EPA Plaine de France

¹⁹ Paragraphe 4.3 du DSR, intitulé projections quantitatives sur le logement.

Cet état des lieux affine les besoins par zones du territoire, au-delà du « point mort » qui correspond aux besoins *minima* pour maintenir la population en place et assurer le renouvellement du parc de logement. Ainsi, pour les sept années de la période 2007 à 2013, sur l'ensemble des communes du territoire de l'EPA, la production attendue s'élève à plus de 42 000 logements et seuls 22 953 d'entre eux se situent au-delà du point mort régional, c'est-à-dire permettront un accroissement du parc (soit 3 285 sur les 6 000 prévus par an).

Tableau n° 10 : Part de l'accroissement du parc dans la prévision de production de logement

EPCI et communes isolées	A - Total Logements 2007 -2013	B - Point Mort Régional	Rapport A-B
CA Plaine Commune (93)	17 866	7 024	10 842
CA Plaine de France (93)	4 483	2 242	2 241
CC Aéroport du Bourget (93)	4 673	1 918	2 755
Aulnay-Sous-Bois (93)	899	1 558	-659
Le Blanc-Mesnil (93)	1 679	1 005	674
Saint-Ouen (93)	3 771	1 090	2 681
CC Val de France (95)	4 531	2 496	2 035
CC Roissy Porte de France (95)	2 997	1 035	1 962
Bonneuil-en-France (95)	51	15	36
Gonesse (95)	841	504	337
Goussainville (95)	213	534	-321
Montmagny (95)	625	255	370
TOTAL	42 629	19 676	22 953

Source : EPA Plaine de France

Cette étude n'a pas fait l'objet d'actualisation depuis 2010 et la production de logement sur le territoire ne fait pas l'objet de suivi régulier.

Dans le cadre de l'enquête, l'établissement a produit un tableau spécifique, reproduit ci-dessous et dont les résultats sont supérieurs aux chiffres de la courbe de l'étude précédente jusqu'en 2008, sans que ces discordances n'aient été explicitées, au-delà du fait que « les évaluations récentes sont beaucoup plus précises qu'il y a dix ans ».

Tableau n° 11 : Construction de logements en Plaine de France

Année	Construction brute de logements annuelle en Plaine de France
1990-1999	1700 (moyenne)
1999	2183
2000	2099
2001	1772
2002	2407
2003	2118
2004	4239
2005	4078
2006	4034
2007	3997
2008	4652
2009	4067
2010	5015
2011	6514
2012	5659

Soit de 2006 à 2012 : 33 938 logements.

Source : EPA Plaine de France

Ces chiffres proviennent de différentes sources et les logements reconstruits dans le cadre des projets ANRU suite à démolition sont comptabilisés.

Ainsi, entre 1990 et 2000, la moyenne de construction s'établit à 1 700 logements construits par an, selon les estimations du DSR. Entre 1999 et 2006, les chiffres correspondent ceux de la base de données Sitadel, retraités par le cabinet d'étude GTC. L'établissement estime que ces chiffres peuvent être surestimés jusqu'à 20 %. Puis, entre 2007 et 2013, les éléments proviennent de l'étude menée par le cabinet GTC.

Alors que le niveau de construction s'établit autour d'environ 2 000 logements par an de 1999 à 2003, la construction s'accélère à compter de 2004 avec 4 000 logements, puis en 2010 avec 5 000 logements et 2011 avec 6 514 logements. L'établissement y voit l'effet de la politique menée dans le cadre du GP3 et par l'ANRU. Pour la période sous revue, de 2006 à 2012, le territoire aurait donc produit 33 938 logements.

D'autres données, issues des fiches tenues par l'établissement dans le cadre du suivi annuel du GP3 effectué par la région, aboutit à des résultats encore différents. Il s'agit d'une approche territoriale et, pour la période 2007 à 2011, 21 472 logements auraient été construits, alors que le tableau précédant en indique 24 245. L'écart n'a pas été expliqué et la Cour regrette l'absence de cohérence entre les différentes données produites.

Dans le cadre de la contradiction, l'établissement a apporté les éléments complémentaires suivants :

« L'établissement a mené une action spécifique pour fiabiliser les données en vue du bilan du volet GP3 du CPER. L'EPA a diligenté un processus de comptage annuel des permis de construire, des déclarations d'ouvertures de chantier et des logements produits, en vérifiant sur place que les chantiers sont réalisés. Cette action, nécessitant un investissement important de l'établissement, a permis de fiabiliser l'ensemble des données. Les chiffres avancés pour la période 2007- 2013 sont donc aujourd'hui fiabilisés. L'EPA est en mesure désormais de dresser un bilan complet de la réalisation de logements sur son territoire. Au total, 37 845 logements construits entre 2007 et 2013, soit 100,4 % des objectifs fixés par le conseil régional (37 687 logements). ».

ANNEXE 5 : L'EPA PLAINE DE FRANCE ET LA LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

1. Situation de la Plaine de France

Un tiers des 300 km² de la Plaine de France sont de la superficie agricole (données 2010). Par ailleurs, la consommation foncière annuelle des terres agricoles a été de 90 ha pendant la décennie 2000-2010 du fait du développement des activités et des infrastructures.

Une pression foncière forte s'exerce sur le secteur du Grand Roissy, en raison de plusieurs facteurs :

- fortes demandes d'implantation d'entreprises ;
- insuffisance de la coordination et a fortiori de la solidarité fiscale inter communales ;
- présence de grands propriétaires fonciers, désireux de réaliser leurs actifs (PSA, AXA, etc.) ;
- présence de propriétaires fonciers qui, n'étant pas des exploitants agricoles, ont une gestion patrimoniale plus qu'économique des terres ;
- pression de l'État pour la construction de logements et de nouvelles infrastructures (barreau de Gonesse, liaison Picardie - Roissy, etc.).

L'établissement souligne qu'« à l'échelle de la Plaine de France, depuis 10 ans et pour les 20 prochaines années, la part de renouvellement urbain et de densification de l'existant est beaucoup plus importante que la part d'extension urbaine ²⁰ :

- Sur les 35 000 logements construits entre 2007 et 2013, plus de 90 % l'ont été en renouvellement urbain (opérations les plus emblématiques : les projets de rénovation urbaine, les docks de Saint-Ouen (2500 logements), l'éco-quartier de l'Île Saint-Denis, la Porte de Paris, le centre-ville d'Aubervilliers, les programmes plus diffus dans certaines villes comme Aulnay, Drancy, etc.) ;
- Les objectifs annuels de la TOL (territorialisation de l'offre de logement) se réalisent quasiment exclusivement en renouvellement urbain :
 - o CDT Le Bourget : 1 360 logements par an (renouvellement),
 - o CDT Plaine Commune : 4 200 logements par an (renouvellement),
 - o CDT Cœur économique de Roissy : 950 logements par an (« mix » extension/renouvellement),
 - o CDT Val de France Gonesse : 710 logements par an (renouvellement),
 - o CDT Est Seine St Denis : 1 565 logements par an (renouvellement).
- En termes de développement économique, la tendance est identique, marqué par
 - o le renouvellement urbain des zones industrielles : la Plaine Saint Denis (Landy, Pleyel, EMGP, etc.), les grands équipements publics (archives nationales à Pierrefitte, Campus Condorcet à Aubervilliers, Cité du cinéma à Saint-Denis). S'ajoute la requalification à terme des 160 ha de l'usine Citroën d'Aulnay.

²⁰ Évaluée par l'établissement à 1 000 ha consommés entre 1995 et 2005 environ, estimée à 1 000 ha consommés entre 2010 et 2030.

- La densification notamment de Paris Nord 2 et de Roissy Pôle qui devraient voir leur nombre de m² doubler.

La principale marge de progrès reste sur le secteur nord du Grand Roissy, où le territoire agricole subit encore un mitage progressif par le développement de zones d'activités logistiques. ».

Sur le territoire, diverses opérations poursuivent les modes d'urbanisation qui ont prévalu les 20 dernières années, à savoir des opérations extensives. Cette tendance est d'ailleurs renforcée par la volonté de façade de développer des zones environnementales, très consommatrices d'espaces.

Ainsi peuvent être cités :

- la ZAC Aerolians se développe à Tremblay sur 200 ha, en annexant la zone naturelle adjacente pour y installer des immenses bassins de rétention. Un litige est en cours sur ce point avec l'agence des espaces verts ;
- le projet de golf de Roissy vient consommer 100 ha de terres agricoles ;
- de nombreuses zones d'activité ou zones pavillonnaires se sont développés en Seine-et-Marne avec un objectif de densité très faible

À l'inverse, plusieurs opérations d'ampleur sur le territoire ont réussi à tenir des objectifs de densification ambitieux (Les docks à Saint-Ouen, le fort d'Aubervilliers, Les Portes de Paris à Saint-Denis, ou les différentes opérations ANRU) sur des territoires déjà fortement urbanisés.

2. Rôle de l'EPA

L'EPA estime agir pour faire évoluer les mentalités locales et convaincre que les terres agricoles sont des espaces naturels et économiques à protéger avant d'être des réserves foncières. Il a initié et piloté une première étude en 2010 (conduite par le bureau d'études Blézat), puis une démarche plus approfondie de schéma agricole de territoire (2013), et enfin un projet agricole de territoire (2014) qui doit établir le rôle de l'agriculture dans le Grand Roissy. Cette démarche a donné les premiers résultats suivants :

- la sauvegarde à long terme de 7 500 ha de terres agricoles dans le SCOT du SIEVO ;
- la préservation de couloirs agricoles permettant le passage des engins agricoles dans les documents d'urbanisme ;
- la modification à la marge de certains projets d'aménagement pour conserver la fonctionnalité agricole d'espaces contigus à ces projets ;
- la proposition d'outils de préservation foncière à long terme.

En tant qu'aménageur, sur les deux projets d'aménagement où existe un enjeu d'extension urbaine, l'EPA a fait le choix de la préservation maximale des terres agricoles :

- Louvres-Puiseux : choix d'un projet économe en espace (80 ha) avec des objectifs de densité ambitieux en zone péri-urbaine (cf. *supra*)
- Triangle de Gonesse : lors du marché de définition, le projet le plus économe en terres agricoles a été choisi, à savoir 280 ha urbanisés en préservant un carré agricole fonctionnel de 400ha au nord du Triangle. La densité devrait être environ deux fois supérieure à celle de Paris Nord 2.

Pour ces deux projets, des missions spécifiques ont été confiées à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) visant à analyser les espaces agricoles concernés par les projets d'urbanisation (propriétaires et exploitants), l'impact des

projets sur l'exploitation agricole, et les possibilités de réimplantation de certaines exploitations hors site en fonction de leur viabilité économique future. De plus, les terres agricoles qui auraient été acquises par l'EPA aménageur mais qui ne sont pas situées dans le périmètre du projet (du fait du parcellaire existant) seront revendues à la SAFER.

L'investissement de l'établissement dans la lutte contre l'étalement urbain semble assez récent. Ainsi, des zones de « foncier caché » (le long des voies, parkings non utilisés) restent à identifier.

Sur un plan économique, l'établissement que la lutte contre l'étalement induit deux types de conséquence sur les coûts :

- Certaines actions visant à densifier plus fortement les projets génèrent une plus-value pour l'aménageur par l'augmentation des charges foncières qu'il va vendre, mais surtout par la moins-value induite par la réduction du foncier à acquérir et à aménager ;
- Mais cette logique économique doit être tempérée en tissu urbain déjà constitué, où la reconstruction de la ville sur la ville entraîne des coûts pour l'aménageur qui peuvent très importants (dépollution, requalification d'infrastructures, gestion des eaux, etc.)

Avec un tiers de terres agricoles sur son territoire, la Plaine de France est concernée par la lutte contre l'étalement urbain, d'autant plus que les opérations des dernières années ont été conçues sur un mode extensif. L'établissement qui n'a développé son activité d'aménageur récemment doit accentuer son positionnement en faveur de la préservation des terres agricoles et intensifier les actions permettant la densification.

ANNEXE 6 : TABLEAUX D'ANALYSE COMPTABLE

Tableau n° 1 : Approbation des ERPD et décisions modificatives 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
date approbation EPRD	12/12/2005	10/11/2006	22/10/2007	07/11/2008	09/11/2009	10/12/2010	09/12/2011
Date approbation DM	10/11/2006		7/11/2008			13/05/2011	

Source : Cour des comptes à partir des EPRD de l'EPA Plaine de France

Tableau n° 2 : Prévision et exécution des charges et produits de fonctionnement (2006-2012)

En milliers d'euros

	BP			réalisé			écart			taux d'exécution
	charges	produits	résultat	charges	produits	résultat	charges	produits	résultat	
2006	21 530,00	22 099,00	569,00	9 724,00	10 195,00	471,00	- 11 806,00	- 11 904,00	- 98,00	45%
2007	18 893,00	19 151,00	258,00	19 692,00	20 334,00	642,00	799,00	1 183,00	384,00	104%
2008	19 649,00	20 995,00	1 346,00	25 313,00	25 993,00	680,00	5 664,00	4 998,00	- 666,00	129%
2009	18 372,00	21 100,00	2 728,00	11 497,00	11 455,00	- 42,00	- 6 875,00	- 9 645,00	- 2 770,00	63%
2010	25 070,00	27 780,00	2 710,00	19 637,00	19 669,00	32,00	- 5 433,00	- 8 111,00	- 2 678,00	78%
2011	42 273,00	45 179,00	2 906,00	26 065,00	26 073,00	8,00	- 16 208,00	- 19 106,00	- 2 898,00	62%
2012	34 957,00	35 013,00	56,00	32 078,00	28 195,00	- 3 883,00	- 2 879,00	- 6 818,00	- 3 939,00	92%

Source: Cour des comptes (d'après EPRD, DM et comptes financiers EPA Plaine de France)

Tableau n° 3 : Produits d'exploitation de l'EPA Plaine de France 2006-2012

PRODUITS en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRODUITS D'EXPLOITATION							
Production vendue							
Ventes de marchandises	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Prod vendue terrains constructions	48 825,00	17 381 708,67	3 350 592,88	2 833 606,30	3 241 640,83	4 446 292,00	2 240 240,00
Production vendue travaux	0,00	4 212 950,42	616 749,17	1 335 812,70	1 300 836,15	1 300 836,15	1 573 827,89
Production vendue services études	62 259,32	1 561 911,74	847 556,05	841 785,46	934 549,15	1 044 442,28	739 617,81
Sous-total A, montant net du CA	111 084,32	23 156 570,83	4 814 898,10	5 011 204,46	5 477 026,13	6 791 570,43	4 553 685,70
Production stockée biens	5 288 723,53	-5 236 549,69	3 496 082,34	-90 822,61	3 513 574,06	7 385 231,12	12 588 781,79
Production stockée services	732 907,09	-642 538,56	349 021,74	1 804 668,96	2 280 019,93	1 668 278,49	2 421 426,85
Production immobilisée	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subventions d'exploitation	3 914 156,47	2 879 459,74	12 730 909,51	4 197 988,13	7 221 159,70	8 490 723,54	8 455 684,52
Reprises sur amort et provisions	84 000,00	0,00	4 281 926,40	497 127,86	1 028 767,06	1 707 837,03	164 193,87
Transferts de charges	7 693,51	8 561,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres produits	0,00	0,00	222 907,55	19 080,43	119 181,87	10 521,07	8 564,04
Sous-total B	10 027 480,60	-2 991 067,47	21 080 847,54	6 428 042,77	14 162 702,62	19 262 591,25	23 638 651,07
Total I (A+B)	10 138 564,92	20 165 503,36	25 895 745,64	11 439 247,23	19 639 728,75	26 054 161,68	28 192 336,77
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRODUITS FINANCIERS							
Autres intérêts et produits assimilés	0,00	0,00	0,00	0,00	1 608,25	483,40	0,00
Reprises sur provi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Produits nets sur cessions de VMP	49 600,93	165 672,83	79 030,29	7 461,90	27 673,51	18 164,99	509,17
Total II	49 600,93	165 672,83	79 030,29	7 461,90	29 281,76	18 648,39	509,17
PRODUITS EXCEPTIONNELS							
Sur opérations de gestion	6 330,15	3 159,93	57,00	2 701,92	172,48	269,71	2 238,73
Cessions éléments d'actif	0,00	0,00	18 108,49	5 904,00	0,00	0,00	0,00
Autres	9,36	10,27	7,28	0,00	0,00	0,00	0,00
Reprises sur provisions et transferts	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total III	6 339,51	3 170,20	18 172,77	8 605,92	172,48	269,71	2 238,73

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers

Tableau n° 4 : Charges d'exploitation de l'EPA Plaine de France 2006-2012

CHARGES en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CHARGES D'EXPLOITATION							
Consommation de l'exercice							
Matières premières (terrains)	3 852 838,59	28 100 671,31	3 457 655,18	945 007,30	3 576 253,41	2 741 434,89	12 736 889,91
Autres approv (études travaux)	2 168 792,03	4 491 296,86	7 754 222,08	4 675 459,34	8 662 701,57	15 762 256,37	9 803 500,72
Variations de stocks (mat premières)	0,00	-24 020 224,00	122 529,99	0,00	0,00	0,00	0,00
Achat de sous traitance	2 519,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Achats non stockés matières et fournitures	80 421,44	0,00	58 629,33	45 146,32	90 256,87	101 712,38	66 091,99
Service ext person intérimaire	624,48	31 093,14	2 257,89	22 629,56	12 906,02	20 620,33	14 107,50
Autres achats et charges externes	1 338 888,84	2 194 085,43	2 297 096,34	2 054 842,18	2 821 186,94	2 545 792,61	2 385 547,76
Sous-total	7 444 085,15	10 796 922,74	13 692 390,81	7 743 084,70	15 163 304,81	21 171 816,58	25 006 137,88
Impôts, taxes et versements assimilés							
Sur rémunérations	58 844,09	0,00	80 372,13	78 539,24	98 387,60	130 676,89	130 804,69
Autres impôts	126 804,36	112 207,13	54 538,76	26 843,27	242 224,02	112 909,87	142 798,00
Sous-total	185 648,45	112 207,13	134 910,89	105 382,51	340 611,62	243 586,76	273 602,69
Charges de personnel							
Salaires et traitements	1 383 314,63	1 579 292,91	1 748 097,12	1 732 374,18	1 992 081,97	2 362 355,38	2 606 398,33
Charges sociales	519 825,94	618 070,91	709 985,95	759 642,02	854 994,19	1 012 572,47	1 120 693,15
Sous-total	1 903 140,57	2 197 363,82	2 458 083,07	2 492 016,20	2 847 076,16	3 374 927,85	3 727 091,48
Dotations amortissements et provisions							
Dotations aux amortissements sur immo	25 839,21	76 763,67	171 378,66	69 278,13	71 302,74	72 454,04	73 148,70
Dotations aux provisions sur immo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	72,96
Dotations aux provisions sur actif circulant	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dotations aux prov pour risques et charges	0,00	6 246 138,51	265 555,57	829 873,34	1 119 419,11	843 121,61	1 883 213,80
Sous-total	25 839,21	6 322 902,18	436 934,23	899 151,47	1 190 721,85	915 575,65	1 956 435,46
Autres charges d'exploitation	0,00	5 028,00	8 234 633,91	200 106,65	2 250,00	250,00	250,00
Total I	9 558 713,38	19 434 423,87	24 956 952,91	11 439 741,53	19 543 964,44	25 706 156,84	30 963 517,51
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CHARGES FINANCIERES							
Dotations fi aux amort dépré et prov	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Charges d'intérêts	99 732,94	253 225,47	133 421,46	50 273,11	2 438,66	0,00	93 887,54
Différences négatives de changes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Charges nettes sur cessions de VMP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total II	99 732,94	253 225,47	133 421,46	50 273,11	2 438,66	0,00	93 887,54
CHARGES EXCEPTIONNELLES							
Sur opérations de gestion	65 167,70	3 898,68	171 347,42	1 913,58	90 329,38	359 020,00	1 021 006,25
Sur opérations capital (éléments d'actif cédés)	45,01	0,00	51 767,14	4 863,88	0,00	0,00	0,00
Dotations exceptionnelles aux amort et prov	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total III	65 212,71	3 898,68	223 114,56	6 777,46	90 329,38	359 020,00	1 021 006,25

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers de l'EPA Plaine de France

Tableau n° 5 : Actif de l'EPA Plaine de France 2006-2012

ANNEES en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ACTIF	net						
ACTIF IMMOBILISE							
Immobilisations incorporelles							
Concessions, brevets, licences	1 835,68	1 835,68	391,26	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres	154 237,86	157 938,51	6 348,72	16 283,49	23 050,65	17 499,27	47 057,17
Sous-total	156 073,54	159 774,19	6 739,98	16 283,49	23 050,65	17 499,27	47 057,17
Immobilisations corporelles							
Terrains	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Constructions	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Installations techniques, mat et outillage	15 029,95	15 029,95	8 576,01	2 265,04	2 957,12	2 075,64	1 136,46
Autres immobilisations corporelles	356 387,66	346 816,78	325 188,15	285 373,06	257 029,32	232 577,68	189 051,11
Immobilisations corporelles en cours	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sous-total	371 417,61	361 846,73	333 764,16	287 638,10	259 986,44	234 653,32	190 187,57
Immobilisations financières							
Participations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres formes de participations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Prêts	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres immobilisations financières	97 697,73	3 775 765,20	119 169,17	156 839,00	150 832,03	102 110,94	107 226,54
Autres titres immobilisés	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sous-total	97 697,73	3 775 765,20	119 169,17	156 839,00	150 832,03	102 110,94	107 226,54
TOTAL ACTIF IMMOBILISE (I)	625 188,88	4 297 386,12	459 673,31	460 760,59	433 869,12	354 263,53	344 471,28
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ACTIF CIRCULANT							
Stocks et en-cours							
Matières premières et autres approv	0,00	24 020 224,00	23 897 694,01	0,00	0,00	0,00	0,00
En cours de prod biens et services	9 524 288,44	3 645 200,19	7 490 304,27	33 101 844,63	38 895 438,62	47 948 948,23	62 959 156,87
Sous-total	9 524 288,44	27 665 424,19	31 387 998,28	33 101 844,63	38 895 438,62	47 948 948,23	62 959 156,87
Avances versées sur commandes	17,00	17,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Créances							
Créances clients cptes rattachés	573 868,14	40 876 564,47	9 331 590,14	3 883 625,30	5 442 079,63	6 572 765,74	5 785 264,05
Maitrise d'ouvrage déléguée	37 245,08	215 528,58	2 476 596,04	37 245,08	37 245,08	37 245,08	0,00
Autres créances	177 474,68	701 285,25	0,00	2 579 001,63	7 092 558,74	12 260 173,59	7 621 242,75
Sous-total	788 587,90	41 793 378,30	11 808 186,18	6 499 872,01	12 571 883,45	18 870 184,41	13 406 506,80
Disponibilités et placements							
Valeurs mobilières de placement	0,00	0,00	0,00	7 430 365,10	3 000 000,00	0,00	0,00
Comptes de trésorerie	4 630 244,50	3 517 024,62	897 742,10	411 511,21	3 488 206,40	6 698 555,46	6 819 321,73
Sous-total	4 630 244,50	3 517 024,62	897 742,10	7 841 876,31	6 488 206,40	6 698 555,46	6 819 321,73
Charges constatées d'avance	0,00						
TOTAL ACTIF CIRCULANT (II)	14 943 137,84	72 975 844,11	44 093 926,56	47 443 592,95	57 955 528,47	73 517 688,10	83 184 985,40

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers de l'EPA Plaine de France

Tableau n° 6 : Les capitaux propres de l'EPA Plaine de France 2006-2012

ANNEES en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PASSIF							
CAPITAUX PROPRES							
Capital							
Dotation	0,00	24 020 224,00	24 020 224,00	24 020 224,00	24 020 224,00	24 020 224,00	24 020 224,00
Sous-total	0,00	24 020 224,00					
Réserves							
Ecart de réévaluation	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Réserves immobilisées	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres réserves	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Report à nouveau	239 448,11	710 294,44	1 353 092,81	2 032 552,58	1 991 075,53	2 023 526,04	2 031 428,98
Résultat net de l'exercice	470 846,33	642 798,37	679 459,77	-41 477,05	32 450,51	7 902,94	-3 883 326,63
Subv d'investissement nettes reçues	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Provision réglementées	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sous-total	710 294,44	1 353 092,81	2 032 552,58	1 991 075,53	2 023 526,04	2 031 428,98	-1 851 897,65
Total I	710 294,44	25 373 316,81	26 052 776,58	26 011 299,53	26 043 750,04	26 051 652,98	22 168 326,35
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PROV RISQUES CHARGES							
Provisions pour risques	0,00	88 947,87	0,00	0,00	0,00	144 877,37	508 865,06
Provisions pour charges	0,00	6 157 190,64	2 229 767,68	2 562 513,16	2 653 165,21	1 643 572,42	2 998 604,66
Total II	0,00	6 246 138,51	2 229 767,68	2 562 513,16	2 653 165,21	1 788 449,79	3 507 469,72
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DETTES							
<i>Dettes financières</i>							
Emprunts et dettes auprès des Ets de crédit	6 918 455,66	2 023 595,00	5 024 198,25	0,00	0,00	6 000 000,00	11 800 000,00
Emprunts et dettes financières diverses	1 521 420,47	6 977 369,74	9 476 238,81	11 730 656,94	10 120 726,30	10 272 772,10	10 221 375,00
Avances reçus sur commande en cours	48 108,00	146 336,59	15 250,00	15 250,00	39 926,52	15 250,00	30 250,00
<i>Dettes d'exploitation</i>							
Fournisseurs et dettes rattachées	1 390 258,33	33 502 551,73	977 280,99	870 575,51	3 163 434,01	4 946 064,91	12 296 204,25
Dettes sociales et fiscales	83 059,06	102 970,25	681 866,83	445 819,02	7 574 786,75	14 966,82	11 041,98
Autres dettes d'exploitation	6 480,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Dettes diverses</i>							
Maitrise d'ouvrage déléguée	539 209,80	1 628 293,15	96 220,73	274 426,97	2 315 276,57	2 870 264,01	1 368 603,19
Autres dettes rattachées	539,27	1 272 658,45	0,00	0,00	0,00	9 613 699,70	3 323 964,61
Produits constatés d'avance	4 350 501,11	0,00	0,00	5 993 812,41	6 478 332,19	12 298 831,32	18 802 221,58
Total III	14 858 032,28	45 653 774,91	16 271 055,61	19 330 540,85	29 692 482,34	46 031 848,86	57 853 660,61

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers de l'EPA Plaine de France

Tableau n° 7 : Le résultat net de l'EPA Plaine de France (2006-2012)

En €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produits d'exploitation	10 138 564,92	20 165 503,36	25 895 745,64	11 439 247,23	19 639 728,75	26 054 161,68	28 192 336,77
Charges d'exploitation	9 558 713,38	19 434 423,87	24 956 952,91	11 439 741,53	19 543 964,44	25 706 156,84	30 963 517,51
Résultat d'exploitation (1)	579 851,54	731 079,49	938 792,73	-494,30	95 764,31	348 004,84	-2 771 180,74
Produits financiers	49 600,93	165 672,83	79 030,29	7 461,90	29 281,76	18 648,39	509,17
Charges financières	99 732,94	253 225,47	133 421,46	50 273,11	2 438,66	0,00	93 887,54
Résultat financier (2)	-50 132,01	-87 552,64	-54 391,17	-42 811,21	26 843,10	18 648,39	-93 378,37
Produits exceptionnels	6 339,51	3 170,20	18 172,77	8 605,92	172,48	269,71	2 238,73
Charges exceptionnelles	65 212,71	3 898,68	223 114,56	6 777,46	90 329,38	359 020,00	1 021 006,25
Résultat exceptionnel (3)	-58 873,20	-728,48	-204 941,79	1 828,46	-90 156,90	-358 750,29	-1 018 767,52
Résultat courant (1+2)	529 719,53	643 526,85	884 401,56	-43 305,51	122 607,41	366 653,23	-2 864 559,11
Résultat global (1+2+3)	470 846,33	642 798,37	679 459,77	-41 477,05	32 450,51	7 902,94	-3 883 326,63
% du résultat exceptionnel	-12,50	-0,11	-30,16	-4,41	-277,83	-4 539,45	26,23

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers de l'EPA Plaine de France

Tableau n° 8 : FDR et BFDR de l'EPA Plaine de France 2006-2012

En €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
capitaux propres yc réserves	710 294,44	25 373 316,81	26 052 776,58	26 011 299,53	26 043 750,04	26 051 652,98	22 168 326,35
prov risques et charges	-	6 246 138,51	2 229 767,68	2 562 513,16	2 653 165,21	1 788 449,79	3 507 469,72
dettes financières	8 439 876,13	9 000 964,74	14 500 437,06	11 730 656,94	10 120 726,30	16 272 772,10	22 021 375,00
amort et prov (actif immo)	270 367,56	347 131,23	503 796,14	572 034,15	526 352,33	598 806,37	666 440,32
total	9 420 538,13	40 967 551,29	43 286 777,46	40 876 503,78	39 343 993,88	44 711 681,24	48 363 611,39
actif immo brut	895 556,44	4 644 517,35	963 469,45	1 032 794,74	960 221,45	953 069,90	1 010 911,60
FDR	8 524 981,69	36 323 033,94	42 323 308,01	39 843 709,04	38 383 772,43	43 758 611,34	47 352 699,79
actif circulant net (hors dispo)	10 312 893,34	69 458 819,49	43 196 184,46	39 601 716,64	51 467 322,07	66 819 132,64	76 365 663,67
charges constatées d'avances	-	-	-	-	-	-	-
passif circulant (hors dettes fi)	6 418 156,15	36 652 810,17	1 770 618,55	7 599 883,91	19 571 756,04	29 759 076,76	35 832 285,61
BFDR	3 894 737,19	32 806 009,32	41 425 565,91	32 001 832,73	31 895 566,03	37 060 055,88	40 533 378,06
Trésorerie	4 630 244,50	3 517 024,62	897 742,10	7 841 876,31	6 488 206,40	6 698 555,46	6 819 321,73

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers de l'EPA Plaine de France

Tableau n° 9 : Capacité de remboursement de l'EPA Plaine de France 2006-2012

En €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Investissements	577 919,06	3 748 960,91	- 71 237,52	157 807,02	50 418,24	42 848,45	63 429,41
CAF	412 685,54	6 965 700,55	- 3 131 873,75	359 506,44	194 405,30	- 784 358,44	- 2 091 085,04
% de financement	71%	186%	4396%	228%	386%	-1831%	-3297%
emprunts éta crédits	6 918 455,66	2 023 595,00	5 024 198,25	-	-	6 000 000,00	11 800 000,00
autres dettes fi	1 521 420,47	6 977 369,74	9 476 238,81	11 730 656,94	10 120 726,30	10 272 772,10	10 221 375,00
capacité de remboursement	20,45	1,29	- 4,63	32,63	52,06	- 20,75	- 10,53

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers de l'EPA Plaine de France

Tableau n° 10 : Ratios d'endettement de l'EPA Plaine de France 2006-2012

En €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
capitaux propres	710 294,44	25 373 316,81	26 052 776,58	26 011 299,53	26 043 750,04	26 051 652,98	22 168 326,35
emprunts et dettes ets crédits	6 918 455,66	2 023 595,00	5 024 198,25	-	-	6 000 000,00	11 800 000,00
emprunts et dettes fi diverses	1 521 420,47	6 977 369,74	9 476 238,81	11 730 656,94	10 120 726,30	10 272 772,10	10 221 375,00
DLMT total	8 439 876,13	9 000 964,74	14 500 437,06	11 730 656,94	10 120 726,30	16 272 772,10	22 021 375,00
capitaux propres / DLMT ²¹	0,084	2,819	1,797	2,217	2,573	1,601	1,007
capitaux propres / capitaux permanents ²²	0,078	0,738	0,642	0,689	0,720	0,616	0,502

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers de l'EPA Plaine de France

²¹ Ratio d'endettement et d'indépendance financière : doit être supérieur à 1.

²² Ratio d'autonomie financière : doit être supérieur à 0,5. Sinon, les capacités d'emprunt sont saturées.

Tableau n° 11 : Cessions de terrains remis en dotations 2006-2012

Acquéreur	date de l'acte	prix	adresse désignation	surface en m ²	division cadastrales
SEM Plaine Commune	10.2012	476 280,00	BG n° 263 (1 154 m ²) BG n°265 (607 m ²) BG n°262 (73 m ²) Place de la Porte de Paris Saint Denis	1 834	BG n°236 > BG n°262 BG n° 237 > BG n°263, 265
CG 93	29.12.2011	380 000	D n°67 (2 387 m ²), H n°145 (592 m ²), H n°163 (1 094 m ²) Saint Denis	4 073	H n°147 > H n°163 (1 094 m ²) H n°162 (4 971 m ²) D n° 64 > D n°67 (2 387 m ²) D n°68 (1 159 m ²)
Paris Ouest	14.12.2011	600 000	BL n°177 39 Av. Jules Ferry Villepinte	2 975	
CG 95	21.11.2011	61 907	AI n°58 (2300 m ²), 66 (865 m ²), 70 (915 m ²) et AH n°69 (943 m ²) Bonneuil en France	5 023	
Ville de Sevrans	10.05.2011	295 560,00	AW n° 2, 4, 6, 8, 9	7 389	
Ville de Stains	21.12.2010	15 300,00	E n°64 (137 m ²) Les Huleux E n°160 (191 m ²) la Plâtrière	328	
RFF	09.12.2010	34 700,00	A Villetaneuse : F n°172 (116 m ²) F n°174 (39 m ²) F n°198 (241 m ²), F n°200 (46 m ²)	442	Ces parcelles sont issues de la parcelle AM n°580 à Montmagny et des parcelles F n°24 et 5 à Montmagny
RFF	09.12.2010	0,00	A Montmagny : AM n°1158 (420 m ²) AM n°1169 1387 m ²) surfaces Montmagny	2 249	voir DA Dossier ou mail
Paris Ouest Immobilier	06.12.2010	700 000,00	BL n°177 (2 975 m ²) 39 Avenue Jules Ferry Villepinte	2 975	voir DA dossier ou mail
Ministère de la Culture	03.11.2010	20 600,00	parcelle D n°63 (412 m ²)	412	issue de la D n°50
M. MAUGER	30.04.2010	31 694,00	AI n°271 (265 m ²) La Ferme du Four Montmagny	265	
M. Tejedor	2.07.2009	20 240,00	AL n°220 (506 m ²) Terrain nu Les Plantes des Champs Montmagny	506	D n°499 > AL n°220
Région Ile de France (Agence des Espaces Verts)	09.02.2009	2 600,00	B n°123 (285 m ²) 2 b chemin des roses Villetaneuse	285	
Commune de Montmagny	29.12.2008	229 207,00	La ferme du Four, AI n°207 (681 m ²) Rue Jules Ferry AI n°397 (2416 m ²) Ruelle de la campagne AK n°88 (402 m ²) AK n°117 (508 m ²) AK n° 140 (295 m ²) AK n°173 (965 m ²) AK n°487 (360 m ²) Ruelle du Champ AL n°37 (1 569 m ²) AL n°517 (2601 m ²) Montmagny	9 797	

Source : Cour des comptes à partir d'un tableau de cession de l'EPA Plaine de France

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Paris, le **31 DEC. 2014**

La ministre

à

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes

Référence : D14020993

C'est avec la plus grande attention que j'ai pris connaissance du rapport particulier relatif à l'Etablissement public d'aménagement Plaine de France (EPA Plaine de France) pour les exercices 2006 à 2011 (actualisation 2012), que vous m'avez transmis le 23 septembre 2014.

Je souhaite vous faire part des observations suivantes :

Dans la recommandation n°1, la Cour demande que soit définie une stratégie, en clarifiant le rôle que l'Etat entend faire jouer à l'établissement public d'aménagement (EPA) Plaine de France, compte-tenu de la multiplicité des acteurs qui interviennent sur son territoire.

L'EPA a été créé en 2002 pour répondre à un besoin de mise en cohérence des développements sur un territoire concentrant de nombreux enjeux, face au constat que l'organisation institutionnelle préexistante ne permettait pas de les appréhender à la bonne échelle : présence du premier aéroport français et du premier aéroport d'affaires européen, fractures urbaines et sociales singulières à l'échelle nationale, fort potentiel de développement économique et urbain, etc. A ces enjeux est venue s'ajouter la perspective d'une amélioration considérable de la desserte et d'un désenclavement de certaines parties du territoire, avec l'arrivée du réseau de transport du Grand Paris.

Initialement positionné dans un rôle d'études et de pilotage, l'EPA devait identifier les projets d'aménagement les plus à même de faire levier sur la structuration du territoire, et accroître son activité opérationnelle à mesure que ces projets entreraient en phase de réalisation. Dans ce rôle d'aménageur opérationnel, il se trouve en concurrence avec d'autres acteurs du territoire (Aéroports de Paris (ADP), l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), aménageurs locaux, etc.), justifiant, comme le souligne la Cour, l'élaboration d'une stratégie d'intervention claire et partagée avec les collectivités locales.

La période couverte par l'expertise de la Cour correspond à la promulgation ou la gestation de dispositions impactant fortement l'organisation institutionnelle (loi Grand Paris en 2010, ordonnance n°2011-1068 du 8 septembre 2011, loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MATPAM) du 27 janvier 2014) et, par voie de conséquence, la gouvernance des outils d'aménagement de l'Etat en Ile-de-France.

Aussi, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a reporté la date d'approbation des projets stratégiques opérationnels des établissements, prévus par l'ordonnance de 2011, au 31 décembre 2014.

Le Gouvernement a donc inscrit la réflexion sur la stratégie d'aménagement francilienne et l'évolution des outils d'aménagement de l'Etat dans le contexte plus large des évolutions institutionnelles en cours. Les annonces du Premier ministre du 13 octobre 2014 ont marqué un point d'étape dans ces réflexions.

Celles-ci ont notamment reconnu le caractère stratégique de deux projets-phares de l'établissement :

- l'écoquartier de Louvres et Puisseux-en-France pour sa contribution à la résolution de la crise du logement en Ile-de-France ;
- l'opération d'aménagement du triangle de Gonesse, qui intègre le projet Europacity porté par le groupe Immochan, pour sa contribution à la résolution de la crise de l'emploi dans un secteur sensible d'Ile-de-France.

Le Premier ministre a également annoncé que l'AFTRP, renommée Grand Paris Aménagement, sera organisée pour mieux associer les collectivités, et en particulier la Région. La mission de préfiguration, confiée au président de Grand Paris Aménagement, définira les conditions d'un rapprochement avec d'autres établissements publics d'aménagement, celui de la Plaine de France étant l'un des établissements concernés.

C'est sur cette base que sont en train d'être élaborées les orientations stratégiques de l'Etat, qui devront permettre une réaffirmation claire des objectifs assignés par l'Etat à l'établissement et à son territoire d'intervention, et qui seront prises en compte dans son projet stratégique et opérationnel.

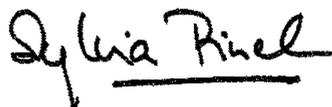
Dans sa recommandation n°2, la Cour demande au ministère chargé du logement d'intervenir auprès de l'AFTRP pour le versement du reliquat de l'avance restant dû (2,5 M€).

Le protocole relatif à la capitalisation, sous forme d'avance remboursable, des trois établissements publics d'aménagement franciliens, avait été conclu pour leur permettre de bénéficier de la situation de trésorerie, alors très favorable, de l'AFTRP.

Il a été demandé à l'AFTRP d'honorer les termes de ce protocole sous forme de trois versements échelonnés dans le temps. Le dernier, d'un montant de 2,5 M€, a été différé du fait d'une dégradation de la situation de trésorerie de l'AFTRP, qui est aujourd'hui conduite à emprunter pour réaliser ses opérations d'aménagement.

La mission de préfiguration confiée au président de Grand Paris Aménagement, qui devra définir les conditions de rapprochement avec d'autres établissements publics d'aménagement, est l'occasion de réinterroger les perspectives financières de chacun des établissements concernés, en cohérence avec la nécessaire réaffirmation de leur stratégie, pour garantir la viabilité du modèle économique d'ensemble et, le cas échéant, adapter les dispositifs de financement pour garantir leur santé financière à court terme.

Telles sont les observations que je souhaite porter à votre connaissance.



Sylvia PINEL



LE MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

LE SECRETAIRE D'ETAT CHARGÉ
DU BUDGET

Paris, le **22 DEC. 2014**

Vos Réf. : RB 70420

à

Monsieur le Premier Président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

Objet : Rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de l'établissement public d'aménagement Plaine de France (2006-2011)

Par courrier en date du 23 septembre 2014, vous nous avez communiqué un rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de l'établissement public d'aménagement (EPA) Plaine de France. Nous nous associons à l'ensemble des recommandations formulées par la Cour et souhaitons apporter les compléments d'information suivants.

La Cour souligne la nécessité de définir une stratégie, en clarifiant le rôle que l'Etat entend faire jouer à l'EPA. A ce titre, le 13 octobre dernier, à l'issue du comité interministériel pour le Grand Paris, le Premier ministre a annoncé la mise en place d'une mission de préfiguration, confiée au président de l'Agence foncière et technique de la région parisienne, transformée en Grand Paris Aménagement, en vue de définir les conditions de rapprochement avec d'autres établissements publics d'aménagement. Cette mission, qui s'inscrit dans une logique d'efficacité et de rationalisation, devrait répondre à cette recommandation.

La Cour invite par ailleurs l'établissement à poursuivre le processus de professionnalisation de la gestion. Nous souhaitons, comme la Cour, que les outils issus du contrôle interne et du contrôle de gestion soient renforcés. La qualité comptable doit par ailleurs être nettement améliorée, comme vous le recommandez.

Enfin, la Cour considère que l'établissement doit continuer de développer des opérations exemplaires de l'envergure de celle de Louvres-Puiseux. Si nous considérons que la légitimité d'intervention d'un établissement public d'Etat doit se construire au travers d'opérations complexes à fort effet de levier, nous jugeons également que le niveau actuel d'endettement de l'EPA doit conduire à un travail de phasage et de priorisation de ses opérations, en vue de contenir le besoin de financement et de maintenir les ratios prudentiels d'endettement à des niveaux soutenables.

Michel SAPIN

Christian ECKERT

Saint-Denis, le

23 OCT. 2014

Le directeur général

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
COUR DES COMPTES
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

*A l'Attention de Madame Christiane FOURNET
V/Réf. RB 70420*

Objet : Comptes et gestion de l'Etablissement Public d'Aménagement Plaine de France, exercices 2005 à 2011

Monsieur le Président,

Faisant suite à votre courrier en date du 23 septembre 2014, je vous prie de trouver ci-après les premiers éléments de réponse aux recommandations que la Cour a faites pour l'établissement.

Recommandation n°3 : Formaliser la programmation et le suivi d'activité d'études

L'établissement rappelle les différents outils de pilotage qui ont été mis en place pour suivre l'activité de stratégie et d'étude :

- Un tableau de bord de suivi financier des études a été élaboré à la fin de l'année 2005. Il est transmis chaque année au ministère de tutelle. Y figurent les engagements et les prises en charge de toutes les études menées ou cofinancées par l'EPA.
- Un programme de travail de l'activité « d'ingénierie territoriale », et notamment un programme d'études, sont élaborés chaque année depuis 2009. Ils prennent la forme d'une note et d'un tableau financier, votés par le conseil d'administration après avoir été discutés au sein de l'ensemble des instances préparatoires au Conseil d'Administration.

L'ensemble de ces documents a été transmis à la cour.

L'établissement reconnaît néanmoins que ces outils ont été mis en place tardivement et qu'un suivi plus complet est nécessaire. Lors du conseil extraordinaire du 30 novembre 2012, l'EPA a proposé de recentrer son activité stratégique sur l'incubation et le développement de projets métropolitains. En parallèle, dans la perspective d'un nouveau protocole financier et pour répondre aux demandes des collectivités départementales et régionale, l'EPA prévoit d'instituer un « dialogue de gestion » plus rapproché avec ses différents partenaires financiers sur son activité d'ingénierie territoriale. Ce dialogue de gestion sera appuyé par des outils de programmation plus détaillés, dont la formalisation sera présentée aux instances de l'EPA avant la fin de l'année 2014.

Recommandation n°4 : Développer les opérations d'aménagement emblématiques sur le modèle de Louvres-Puiseux

L'établissement remercie la Cour de citer en exemple l'écoquartier de Louvres-Puiseux, qui figure parmi les cinq sites prioritaires en Ile de France, annoncés par le Premier Ministre à l'issue du comité interministériel du Grand Paris qui s'est tenu le 13 octobre 2014.

Pour assurer le pilotage d'opérations emblématiques et à fort enjeu pour le nord-est francilien, l'établissement travaille depuis 2008 à l'urbanisation du projet du triangle de Gonesse, dont le caractère structurant pour le territoire est avéré. L'établissement investit également beaucoup de temps et de compétences pour faire émerger d'autres opérations emblématiques et déterminantes pour l'attractivité du territoire, plus particulièrement sur le pôle métropolitain du Bourget et sur le secteur Sevrans-Aulnay. Enfin il prévoit de porter un effort particulier sur l'aménagement autour des futures gares du Grand Paris Express et sur la deuxième phase du programme national de rénovation urbaine.

Ces priorités d'action résolument tournées vers l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'échelle métropolitaine sont le fruit des débats et orientations proposées et validées en Conseil d'Administration du 30 novembre 2012. Elles s'inscrivent pleinement dans le processus de réflexion sur l'évolution des outils d'aménagement de l'Etat en Ile de France, initiée par le Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement en janvier 2014 et pilotée par le Préfet de Région.

Recommandation n°5 : Mettre en place un contrôle interne et une cartographie des risques

Dans le cadre du contrôle interne comptable et financier qui est en cours de mise en place, il est prévu de présenter au conseil d'administration du mois de décembre 2014 une cartographie des risques qui conduira en 2015 à l'adoption de plans de contrôle et d'action. Un audit du fonctionnement du bureau des marchés sera également réalisé avec pour objectif la mise à jour du guide des procédures.

L'établissement confirme par ailleurs l'engagement pris auprès de la Cour de la mise en place du contrôle interne comptable et financier à partir de 2015. La mise en œuvre d'indicateurs de performance, d'états de suivi et de tableaux de bord est déjà en cours.

Recommandation n°6 : Améliorer la qualité comptable

L'établissement souhaite revenir sur les trois principales remarques de la Cour concernant la qualité comptable.

Présentation détaillée de certains postes au bilan et au compte de résultat

S'agissant des subventions de fonctionnement, l'EPA prend note de la demande de la Cour d'isoler de manière systématique ces subventions au compte financier pour permettre une meilleure lisibilité des comptes.

S'agissant des éléments de bilan, la Cour préconise une présentation plus détaillée des stocks au bilan. La présentation actuelle est issue des dispositions de l'instruction M9-5 de la comptabilité publique qui régit les EPIC. L'EPA s'attachera à présenter les stocks de manière plus détaillée dès la présentation des comptes 2014.

Les écarts sur stocks constatés entre les documents financiers et comptables s'expliquent par la méthodologie utilisée dans le logiciel (SIF), qui distingue les domaines comptable et

financier. A la suite du contrôle, une modification informatique a mis fin à ces écarts dès le compte-rendu d'exécution du budget 2013.

La distinction des comptes 120 (bénéfice de l'exercice) et 129 (déficit de l'exercice), et 110 (report à nouveau des bénéfiques) et 119 (report à nouveau des déficits) relève de l'instruction M9-4 du 4 octobre 1993. L'EPA fusionnera ces comptes à l'avenir.

Il est bien noté d'étoffer le rapport de l'agent comptable selon les critères évoqués par la Cour.

Actualisation de l'actif

L'inventaire de l'actif a été mis en place et réalisé pour les immobilisations incorporelles en 2014. Le nouveau logiciel SifoW en permet un suivi simple et actualisé.

Concernant les terrains reçus en dotation de l'Etat, l'établissement applique le principe de leur évaluation en comptabilité au coût historique d'acquisition. La réévaluation d'un terrain n'est effectuée qu'au moment de la cession, ce qui explique une décorrélation entre la valeur réelle et la valeur comptable des terrains. Comme demandé par la Cour, les capitaux propres ont été mouvementés dès 2013 de la façon suivante : retrait au coût historique des terrains vendus et réévaluation du terrain sis à Sevran.

Par ailleurs, conformément à l'instruction du 18 décembre 2012 sur la comptabilisation des financements externes de l'actif des établissements publics, l'inscription des dotations en compte 102 a été transférée en compte 104 durant l'exercice 2014.

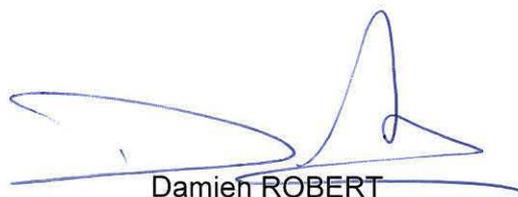
Evaluation de la capacité d'endettement de l'EPA

L'évaluation de la capacité d'endettement appelle quelques éléments d'éclairage sur le contexte spécifique des opérations d'aménagement menées par un établissement public d'aménagement. La structure du capital de l'EPA est constituée de l'apport foncier de l'Etat (par décret du 10 mai 2007) ainsi que des reports à nouveau successifs. La vente des parcelles issues du décret de transfert entraîne mécaniquement une baisse des capitaux propres à due concurrence.

Considérer seulement les capitaux propres dans le calcul du ratio d'endettement, comme le préconisent les règles comptables, ne permet pas d'évaluer le patrimoine réel de l'établissement. L'établissement préconise une approche qui ne se réduit pas aux capitaux propres, mais prend en compte également les stocks, qui reflètent plus fidèlement l'activité de l'établissement. Les stocks de l'EPA, constitués de l'ensemble des charges affectées aux opérations ainsi qu'aux terrains de l'Etat, s'élèvent au bilan 2013 à 72 976 109,92 €.

Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma plus haute considération.



Damien ROBERT