



Carrefour aménagement
Aménagement public
et
droit européen

Mardi 15 octobre 2002

Deux revendications fortes des Sem d'aménagement

1 - Le maintien de la législation concernant l'attribution des conventions publiques d'aménagement

La Commission des Communautés Européennes a saisi la France de sa position quant à la compatibilité avec le droit communautaire de certaines dispositions relatives aux conditions et modalités d'octroi régissant les conventions d'aménagement telles que prévues à l'article L.300-4 du Code de l'Urbanisme.

La position développée par la Communauté se résume comme suit :

- lorsque les conventions d'aménagement ont pour objet principal la réalisation de travaux et d'ouvrages dans le cadre d'opérations foncières, les conventions doivent être qualifiées de conventions de travaux au regard du droit communautaire et sont par conséquent soumises aux règles de publicité et de transparence prévues par la directive 93/37/CEE du 14 juin 1993 ;
- lorsque les conventions d'aménagement ont pour objet l'extension ou la gestion d'activités économiques, le développement des loisirs, les dites conventions doivent être qualifiées de concession de services au regard du droit communautaire.

Il apparaît clairement à la lecture de ce raisonnement que la commission ignore la spécificité de la notion d'aménagement public et de sa pratique en France.

L'un des apports essentiels de la décentralisation a été de donner aux collectivités locales une meilleure maîtrise de la ville. La réalisation de nouveaux quartiers, la reconquête des quartiers en déshérence, l'amélioration des espaces publics, un meilleur équilibre des populations, sont des préoccupations constantes du pouvoir politique local.

Grâce aux lois successives sur l'intercommunalité et grâce à la loi SRU, se constitue en France un véritable pouvoir d'agglomération capable de créer une ville de qualité. A l'occasion de la dernière conférence des villes qui s'est tenue le 20 février 2002 en présence du Premier ministre, les différentes associations de Maires ont unanimement demandé des moyens pour permettre «des opérations coûteuses mais nécessaires visant à refaire, à restructurer, à réinventer profondément les quartiers en difficulté».

Conscient de la complexité de l'urbain, et des difficultés de sa mise en œuvre, le législateur a complété les objectifs de l'aménagement public en introduisant dans la loi SRU la notion de mise en œuvre du projet urbain et de renouvellement urbain qui visent à fédérer différentes approches sectorielles dans une perspective d'aménagement global et d'interventions socio-économiques dans des territoires en difficulté.

Cette loi a voulu également permettre la possibilité de confier ces tâches relevant de la puissance publique à un opérateur unique en instituant la convention publique d'aménagement.

Dans ce nouveau type de convention, l'opérateur ne perçoit pas une rémunération, mais est autorisé à imputer forfaitairement à l'opération des coûts de structure sans que cette imputation ne prenne la forme d'honoraires ni de prix payés en contrepartie de prestations.

Ce type de contrat n'est donc pas un marché et peut se définir comme un mode de réalisation de nature publique par laquelle est confiée à une personne contrôlée et soumise à l'autorité de collectivités publiques, la charge d'assurer la réalisation d'un projet global d'aménagement dont elle a préalablement fixé les objectifs à l'issue d'études préalables et d'une concertation avec les acteurs de la ville ou du territoire.

L'organisme auquel est confiée la convention se voit confier des prérogatives de puissance publique comme le droit de préempter ou d'exproprier.

Le bénéficiaire agit en qualité de maître d'ouvrage et non dans le cadre d'une mission de représentation de la collectivité ; il ne s'agit pas non plus d'un mandat, même si la nature des relations entre la collectivité et l'opérateur en est très proche.

La loi exonère le choix du contractant de l'application des règles de publicité et de mise en concurrence préalable propre aux dispositions du chapitre IV du titre II de la loi n°93-522 propres aux délégations de services publics car en effet l'opérateur ne se rémunère pas auprès des usagers. Le choix pour la collectivité locale de recourir à un opérateur appartenant à la « sphère publique » (SEM ou établissement public) est lié par un réel lien de subordination au pouvoir des élus locaux est tout à fait essentiel pour garantir le respect des objectifs de cette opération complexe.

Une opération d'aménagement ou un projet global d'aménagement est une démarche à long terme (10 à 20 ans) qui se veut au service d'une politique publique et qui vise notamment la valorisation du patrimoine et la création de nouveaux lieux d'habitat, de commerces, d'activités économiques, l'amélioration des équipements publics, la réinsertion de quartiers en difficulté et qui par nature devra faire l'objet d'évaluations et d'adaptations permanentes avec la collectivité. Cette méthode, ligne de force de la loi en matière de participation des acteurs de la ville ou du territoire, ne s'accommode par des principes des marchés publics limités dans le temps et dans l'objet.

Il s'agit de mobiliser un investissement public fort, de rassembler des compétences professionnelles, d'attirer les acteurs privés. D'une manière générale, il s'agit d'assurer la globalité des missions de développement d'un territoire et sous le contrôle de la collectivité publique de garantir la dimension d'intérêt général prépondérante.

Les tâches de l'opérateur d'aménagement sont multiples (étudier, piloter, acquérir, vendre, animer...) et recouvrent des finalités aussi diverses que le développement économique, la requalification des espaces dégradés, la mixité de l'habitat. Le choix par la collectivité d'un opérateur relève plus des compétences que ce dernier aura la capacité de rassembler que d'une notion de coût direct. Le choix de la collectivité entre opérateurs privés ou publics relève d'une démarche politique ayant pour but d'établir une maîtrise d'ouvrage légitime et stable.

Il nous semble dans ces conditions peu judicieux de satisfaire aux obligations d'application des procédures communautaires en matière de marchés publics dès lors que la notion d'aménagement incluse dans la convention publique d'aménagement ne comporte pas in fine d'objectifs de résultats financiers dont bénéficierait tel ou tel opérateur mis dans un dispositif concurrentiel. Certes, la mise en concurrence d'opérateurs pourrait se faire sur des critères de compétences et non sur des critères financiers, mais il n'en reste pas moins que l'opérateur privé une fois désigné, faussement légitimé par une procédure préalable de mise en concurrence, sera inévitablement amené à gérer l'opération d'aménagement dans le sens de ses propres intérêts et non dans celui de la collectivité.

La notion même d'aménagement public disparaîtra dès lors que les opérateurs seront soumis aux seules lois du marché. L'aménagement se résumera souvent à la création de bonnes conditions pour la réalisation d'un programme immobilier.

Par ailleurs, l'aménagement public ne doit pas être réservé aux seules opérations menées en régie par les collectivités locales. Pour pouvoir exercer pleinement leurs compétences celles-ci ont la faculté de créer seules ou en association, des outils spécialisés qui permettent de réunir des compétences spécifiques dans des structures juridiquement adaptées au pilotage d'opérations nécessitant efficacité et souplesse. C'est dans cet esprit qu'ont été créés les établissements publics et les Sem. L'adoption unanime par les deux assemblées d'une loi tendant à moderniser le statut des Sem en janvier 2002 démontre l'attachement des élus à l'existence des Sem et à la liberté de pouvoir choisir des opérateurs qui, par leur position de subordination au pouvoir politique, garantissent le respect d'objectifs conformes à l'intérêt général.

Le maintien de la procédure de convention publique d'aménagement est indispensable à la préservation du modèle français de l'aménagement public qui doit être valorisé et défendu avec vigueur face à une conception purement marchande de la ville qui aggrave les inégalités et renforce la ségrégation urbaine.

2 - L'accès des SEM aux subventions dans le cadre de leur missions d'aménagement public

Dans le cadre des anciennes conventions de concessions d'aménagement, les aménageurs étaient habilités à percevoir des subventions en provenance tant de la collectivité concédante que de l'Etat (ancien fonds d'aménagement urbain FAU, FNADT), d'autres collectivités publiques ou de l'Europe.

La distinction entre subvention à l'opération publique et subvention à la société a ensuite été progressivement contestée par la jurisprudence.

Pour pallier ces difficultés, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a modifié l'article L.300-5 du Code de l'Urbanisme et réaffirmé clairement la spécificité de la subvention versée à une opération publique d'aménagement par une collectivité locale dans le cadre d'une convention publique d'aménagement.

Par contre, la loi SRU n'ayant pas statué en matière d'aménagement sur le régime des subventions en provenance d'autres collectivités, certaines interprétations tendent à ne pas envisager ces dernières en dehors du cadre de la loi de 1982.

Cette interprétation met les sociétés d'aménagement dans une situation très défavorable et contraire au principe d'équité.

En effet, si une Région ou un Département décide d'aider et donc de subventionner les travaux de traitement paysager des zones industrielles ou les travaux d'aménagement touristiques, l'opération de ZAC pourra bénéficier de ces subventions si elle est menée par un établissement public ou par une collectivité en régie. Par contre, si l'opération est menée par une Sem, elles ne pourront être accordées directement à la Sem.

Ce problème est d'autant plus grave que la définition de l'aménagement énoncée dans l'article L.300-1 du Code de l'Urbanisme donne aux aménageurs des missions très variées (accueil des habitants, animation sociale, formation...) qui supposent des financements de provenances très diverses. Une opération de restructuration urbaine bénéficie de financements de la ville, de la communauté urbaine, du département, de la région, de l'Etat et de l'Europe.

Certes, les subventions peuvent parfois être accordées à la collectivité puis reversées à la Sem, mais se posent alors deux types de problèmes :

- certaines collectivités refusent de subventionner l'opération par le truchement de la collectivité au simple motif que l'opération est menée par une Sem qui est destinataire final de la subvention.
- certains comptables publics refusent de verser la subvention car les justificatifs de dépenses sont au nom de la Sem et non de la collectivité.

Il est anormal que les subventions soit refusées à un aménageur public en raison de son statut. Ce qui est possible pour une association ou un établissement public doit, conformément au principes du droit européen l'être pour une Sem qui remplit les mêmes taches d'intérêt général.