



**Métropole
du Grand Paris**

Budget annexe « Opérations d'aménagement »

RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2025

Par la délibération CM2024/04/09/11 du 9 avril 2024, la Métropole du Grand Paris a créé, à compter du 1^{er} janvier 2025, un budget annexe « Opérations d'aménagement » dédié aux opérations d'aménagement conduites en régie.

Les activités de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) en régie justifient une individualisation au sein d'un budget annexe afin de ne pas bouleverser l'économie du budget principal de la collectivité et d'individualiser les risques financiers. En outre, les dépenses réalisées sur ce type d'opération sont soumises à un régime fiscal particulier qui induit l'inscription des crédits budgétaires en euros hors taxes et la création d'un compte de TVA.

Le budget annexe « Opérations d'aménagement » de la Métropole concerne à ce jour l'opération relative à la ZAC de la Plaine Saulnier à Saint-Denis, seule ZAC d'intérêt métropolitain conduite en régie. La création du budget annexe à compter de 2025 se justifie par le fait que l'année 2025 sera la première année de commercialisation de certains lots de cette ZAC.

Le calendrier d'élaboration et d'adoption du budget annexe « Opérations d'aménagement » au titre de l'année 2025 est exceptionnellement distinct de celui du budget principal de la Métropole. En effet, pour pouvoir être exécuté à compter du 1^{er} janvier de l'année de sa création, le budget annexe doit avoir été adopté dès la fin d'année précédente. En conséquence, la présentation du présent rapport d'orientations budgétaires dédié au budget annexe « Opérations d'aménagement » est nécessaire pour tenir un Débat d'orientations budgétaires en amont de l'adoption du budget primitif du budget annexe à horizon de décembre 2024.

Le périmètre des dépenses et des recettes inscrites au budget annexe 2025 est également exceptionnel, puisqu'il intègre non seulement les charges et les produits prévisionnels 2025 en lien avec la ZAC Plaine Saulnier, mais également l'ensemble du stock de dépenses et recettes déjà réalisés en phase de préfiguration et jusqu'alors inscrit de façon temporaire au budget principal de la Métropole.

Ce rapport présente :

- Le contexte de création de la ZAC Plaine Saulnier et du budget annexe « Opérations d'aménagement »
- Des éléments de calendrier et de programmation de la ZAC Plaine Saulnier
- Les grandes orientations budgétaires du budget annexe, tant sur la structure du budget que sur les premières projections de dépenses et de recettes

Il est à noter que certains éléments décrits dans le rapport d'orientations budgétaires du budget principal sont sans objet dans le budget annexe « Opérations d'aménagement » et ne font ainsi pas l'objet d'une présentation dans le présent rapport.

SOMMAIRE

PARTIE 1.....	4
Contexte de la création de la ZAC Plaine Saulnier et du budget annexe « Opérations d'aménagement »	4
Le périmètre de la ZAC Plaine Saulnier marqué par la présence du Centre Aquatique Olympique ...	4
2 phases distinctes de travaux, « olympique » et « héritage », faisant l'objet d'un suivi financier séparé	5
Le choix d'une maîtrise d'ouvrage en régie de la ZAC Plaine Saulnier imposant la création d'un budget annexe.....	5
PARTIE 2.....	7
Eléments de calendrier de mise en œuvre de la ZAC Plaine Saulnier	7
Les étapes réglementaires de création et de mise en œuvre de la ZAC	7
Le calendrier de réalisation des aménagements.....	8
PARTIE 3.....	9
Structure et équilibre du budget annexe et perspectives 2025	9
La structuration du budget annexe en Autorisations d'Engagement – Crédits de paiement (AE/CP)	9
L'équilibre du budget annexe assuré par des avances du budget principal remboursées au fur et à mesure de la perception des recettes de la ZAC.....	10
Un volume prévisionnel de crédits 2025 de l'ordre de 120 M€ en dépenses dont 89 M€ de stock déjà réalisé et 31 M€ de crédits nouveaux, à affiner lors de l'élaboration du budget primitif du budget annexe.....	11

PARTIE 1

Contexte de la création de la ZAC Plaine Saulnier et du budget annexe « Opérations d'aménagement »

Le périmètre de la ZAC Plaine Saulnier marqué par la présence du Centre Aquatique Olympique

Le 13 septembre 2017, le Comité International Olympique a annoncé la sélection de Paris comme ville hôte des Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024. La candidature de Paris prévoyait la réalisation d'un Centre Aquatique Olympique sur le site de la Plaine Saulnier situé sur la commune de Saint-Denis.

La Métropole du Grand Paris, compétente pour la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement de grands équipements sportifs de dimension internationale ou nationale, a été désignée maître d'ouvrage du Centre Aquatique olympique (CAO) et a signé le 28 juillet 2020 un contrat de concession pour sa conception, sa réalisation et son exploitation. Equipement-phare de l'événement olympique, le CAO se caractérise également par l'héritage significatif et durable qu'il laisse au territoire métropolitain après les Jeux, en termes d'offre d'équipements sportifs pour les habitants du territoire métropolitain et de levier de développement urbain et économique du secteur.

En parallèle de la construction du CAO, la Métropole du Grand Paris a souhaité être maître d'ouvrage de l'opération d'aménagement de la Plaine Saulnier, d'une surface de 12 hectares, au titre de sa compétence d'aménagement de l'espace métropolitain. A ce titre, le CAO occupe une parcelle de la ZAC mais n'entre pas dans le bilan de l'aménageur. Les dépenses réalisées au titre du CAO n'intégreront pas le budget annexe « Opérations d'aménagement » objet du présent rapport d'orientations budgétaires.

Cette opération a été déclarée d'intérêt métropolitain par le Conseil métropolitain du 13 avril 2018. Ce dernier a par la suite décidé de la création de la ZAC le 11 octobre 2019.

2 phases distinctes de travaux, « olympique » et « héritage », faisant l'objet d'un suivi financier séparé

L'aménagement de la ZAC Plaine Saulnier distingue deux grandes phases :

- **La Phase olympique**, qui correspond à la période de conception et réalisation de l'aménagement du site pour l'accueil des JOP de Paris 2024 ainsi qu'à la période événementielle des jeux.
- **La Phase héritage**, qui débute à la libération du site par le Comité d'organisation des Jeux de Paris 2024, en octobre 2024, et court jusqu'à l'achèvement de la ZAC, à horizon 2032. Cette phase doit permettre le développement d'un quartier de ville urbain mixte fonctionnellement (logements, bureaux, équipements publics, commerces, activités économiques et culturelles), répondant aux besoins du territoire.

Les dépenses et recettes ayant vocation à intégrer le budget annexe « Opérations d'aménagement » portent uniquement sur les aménagements pérennes, dits d'héritage. Un suivi distinct des dépenses a été réalisé depuis le début des aménagements pour préparer la constitution du budget annexe.

A ce titre, il convient de noter que certains travaux d'aménagement réalisés dès la phase olympique ont préfiguré une partie des aménagements de la phase héritage. Il s'agit des travaux dits du « socle commun » qui intègrent la déconstruction, le désamiantage, la dépollution des sols, les terrassements et le déploiement des principaux réseaux de la ZAC, la réalisation de structures de voiries et d'ouvrages de gestion des eaux pluviales, la réalisation d'aménagements paysagers et la pose de certains mobiliers d'espace public. Les dépenses relatives à ces travaux seront intégrées au budget annexe « Opérations d'aménagement » pour leur part relevant de la phase héritage.

Le choix d'une maîtrise d'ouvrage en régie de la ZAC Plaine Saulnier imposant la création d'un budget annexe

La maîtrise d'ouvrage d'une ZAC peut être assurée en régie ou par concession.

Le modèle concessif ne prévoit pas de suivi des charges et des produits en budget annexe, car ce suivi est assuré par le concessionnaire tandis que la collectivité verse le cas échéant une subvention d'équilibre inscrite dans son budget principal.

A l'inverse, dans le cas de la régie, la collectivité doit créer un budget annexe regroupant l'ensemble de ses opérations de ZAC. En effet, ces dernières sont caractérisées par leur finalité économique de production et non de constitution d'immobilisations (opérations n'entrant pas dans l'actif de la collectivité), dans la mesure où les lots aménagés et viabilisés sont destinés à être vendus. Les

opérations sont ainsi enregistrées dans des comptes de charges (acquisitions foncières, études et travaux) et de produits (cessions de terrains, subventions) jusqu'au dénouement complet de la commercialisation. L'inscription des crédits en euros hors taxes et la récupération de la TVA nécessitent également un décompte spécifique, facilité en budget annexe.

L'année 2025 étant la première année de commercialisation de lots sur la ZAC Plaine Saulnier, il convient de mettre en place un budget annexe des opérations d'aménagement à compter du 1er janvier 2025.

PARTIE 2

Éléments de calendrier de mise en œuvre de la ZAC Plaine Saulnier

Les étapes réglementaires de création et de mise en œuvre de la ZAC

La réalisation des premières étapes

- 1^{er} trimestre 2019 : première étude d'impact.
- 11 octobre 2019 : délibération du CM portant approbation du dossier de création de la ZAC. Le dossier de création de la ZAC présente le projet : description du site de la Plaine Saulnier, contexte, enjeux et objectifs, phasage et calendrier, programme, caractéristiques du CAO et du franchissement, raisons pour lesquelles le projet a été retenu.
- Septembre 2020 : dépôt de l'étude d'impact actualisée et du permis d'aménager à double état, couvrant les deux phases d'aménagement de l'opération, la phase olympique et la phase héritage.
- 13 octobre 2020 : délibération du conseil de territoire de Plaine Commune portant émission d'un avis favorable au permis d'aménager.
- 19 janvier au 19 février 2021 : lancement de la phase de concertation.

Le calendrier prévisionnel des prochaines étapes

L'année 2025 constitue une année importante dans la mise en œuvre de la ZAC avec notamment :

- Le dépôt d'une étude d'impact actualisée et du permis d'aménager modificatif (PAM) ;
- L'actualisation du dossier de création de la ZAC ;
- Les échanges avec les partenaires sur le programme des équipements publics (PEP) ;
- La rédaction et le dépôt du dossier de réalisation de la ZAC ;
- La perception des premiers produits de commercialisation, constitués par les avances versées dans le cadre des promesses de vente conclus sur certains lots.

Les premiers permis de construire devraient être purgés en 2026 pour les premiers lots, permettant le démarrage des travaux de construction.

Le calendrier de réalisation des aménagements

Les travaux réalisés

- Mars 2020 - mars 2021 : déconstruction et désamiantage ;
- Septembre 2020 - Juillet 2022 : dépollution et terrassement ;
- Septembre 2022 - mars 2024 :
 - o Travaux de voiries et réseaux divers ;
 - o Travaux d'aménagement paysager, en vue de l'aménagement de plateformes mises à disposition du Comité d'Organisation des Jeux Olympiques de Paris 2024 lors de la tenue des Jeux, mais comprenant des travaux pérennes du socle commun à inclure au budget annexe.

Les travaux restant à effectuer

Remise en état du site à l'issue des Jeux Olympiques et Paralympiques

- A la suite de la restitution du site par Paris 2024, la Métropole réalisera à l'automne 2024 des travaux de remise en état du site intégrant notamment la réalisation d'aménagements paysagers au sud du CAO et la transplantation de certains arbres du centre du site vers sa frange sud.

Réalisation de la première phase du projet héritage

- La première phase de développement du projet « héritage » est marquée par l'ouverture du CAO au public le 2 juin 2025. Afin d'assurer une desserte fonctionnelle et qualitative de l'équipement pour son ouverture au public, la Métropole lancera début 2025 un marché de travaux d'aménagement des espaces publics situés aux abords directs du CAO. Ces travaux consistent en la réalisation de voiries et d'aménagements paysagers sur la frange est de la ZAC.

Réalisation des phases suivantes du projet héritage

- Le calendrier d'aménagement des phases suivantes de la ZAC est en cours d'actualisation. Il intègre, dans le courant de l'année 2026, la réalisation d'une nouvelle tranche d'espaces publics de la ZAC, nécessaire au développement du quartier et à la commercialisation de nouveaux lots.
- 2032 : horizon de clôture de la ZAC (livraison des derniers lots bâtis).

PARTIE 3

Structure et équilibre du budget annexe et perspectives 2025

La structuration du budget annexe en Autorisations d'Engagement – Crédits de paiement (AE/CP)

Il convient de rappeler que les aménagements réalisés dans le cadre de la ZAC Plaine Saulnier n'ont pas vocation à entrer dans l'actif de la Métropole :

- Les lots aménagés et viabilisés sont destinés à être vendus ;
- Les aménagements publics sont rétrocédés à d'autres personnes publiques.

Comptablement, il s'ensuit que l'intégralité des charges portant sur les acquisitions foncières, les études et travaux d'aménagement, ainsi que les subventions reçues et recettes de cession, constituent des dépenses et recettes de fonctionnement du budget annexe et non d'investissement.

Par ailleurs, la dimension pluriannuelle demeure un élément essentiel de la gestion budgétaire de l'opération, dont le montage s'inscrit nécessairement dans une réflexion globale de l'aménagement de la ZAC jusqu'à la commercialisation des lots qui en assure l'équilibre financier.

En conséquence, la présentation au Conseil métropolitain du budget primitif 2025 du budget annexe « Opérations d'aménagement » s'accompagnera d'une proposition de délibération d'autorisations d'engagement permettant d'inscrire en section de fonctionnement l'ensemble des crédits pluriannuels prévisionnels de l'aménagement et leur ventilation par année. Ce mécanisme est similaire à celui des autorisations de programme mis en place depuis 2022 pour la section d'investissement du budget principal de la Métropole.

Pour rappel, l'autorisation de programme relative à l'opération de la ZAC Plaine Saulnier votée à l'occasion du budget primitif du budget principal 2024 s'élevait à 72,1 M€ en dépenses et en recettes, répartis entre 2024 et 2027 comme suit :

Autorisations de programme / Opérations		Montant des autorisations de programmes	Échéancier prévisionnel des crédits de paiement				
N° opération	Libellé opération	Total AP votées	CP 2024	CP 2025	CP 2026	CP 2027	CP 2028 et suivants
20012	ZAC Plaine Saulnier	72 110 806	13 086 709	32 220 247	6 512 000	20 291 850	0

Autorisations de programme / Opérations		Montant des autorisations de programme	Échéancier prévisionnel des recettes				
N° opération	Libellé opération	Total AP votées	CP 2024	CP 2025	CP 2026	CP 2027	CP 2028 et suivants
20012	ZAC Plaine Saulnier	72 110 806	4 131 278	3 750 000	32 000 000	0	32 229 528

La création du budget annexe conduira à terme à l'annulation des crédits d'AP au budget principal et à l'intégration de ces crédits à l'autorisation d'engagement du budget annexe. Le maintien en 2025 de certains crédits à la marge sur l'AP du budget principal permettra d'achever l'exécution de certains marchés, avant l'intégration ultérieure de ce stock de dépenses au budget annexe.

L'équilibre du budget annexe assuré par des avances du budget principal remboursées au fur et à mesure de la perception des recettes de la ZAC

L'aménagement d'une ZAC génère par construction en début d'opération plus de dépenses que de recettes, l'équilibre financier n'étant réalisé qu'à terme par la vente des lots aménagés. Afin d'assurer le vote en équilibre du budget annexe chaque année pendant la période de travaux, il est prévu un mécanisme d'avance annuelle du budget principal au budget annexe à hauteur du besoin de financement de l'année. Ces avances seront remboursées au fil de l'eau, à mesure que les recettes seront perçues au budget annexe dans le cadre de la commercialisation des lots.

Dans le cadre de l'adoption du budget primitif 2025 du budget annexe, il est nécessaire de procéder à l'inscription d'une ligne d'emprunt destinée à équilibrer le budget, qui aura vocation à être remplacée par une avance du budget principal au budget annexe lors du vote du budget primitif 2025 du budget principal.

Un volume prévisionnel de crédits 2025 de l'ordre de 120 M€ en dépenses dont 89 M€ de stock déjà réalisé et 31 M€ de crédits nouveaux, à affiner lors de l'élaboration du budget primitif du budget annexe

A date de rédaction du présent rapport d'orientations budgétaires, une première projection des crédits 2025 peut être réalisée, notamment pour les stocks de dépenses réalisées au 31 décembre 2024 et à réintégrer au budget annexe. L'ensemble des chiffrages reste toutefois estimatif et devra à la fois être affiné et arbitré dans le cadre de l'élaboration du budget primitif du budget annexe.

Au titre du stock de dépenses déjà réalisées, un volume de 89 M€ est évalué à date, répartis entre :

- 44,1 M€ de charges foncières, correspondant essentiellement aux deux premiers versements effectués à l'entreprise Engie au titre de l'indemnité de résiliation anticipée du bail emphytéotique qui la liait à la Ville de Paris, ayant permis la libération de la partie du site de la ZAC qu'elle occupait et le démarrage des travaux par la Métropole ;
- 4,1 M€ d'études ;
- 40,8 M€ de travaux de déconstruction, dépollution et désamiantage, ainsi que pour les premiers travaux de terrassements, espaces paysagers, voiries et réseaux.

La réintégration de ce stock de dépenses déjà réalisées se traduira concomitamment par l'inscription d'une recette de même montant au budget principal.

En parallèle, des financements ont déjà été perçus par la Métropole au titre de la ZAC à hauteur de 3 M€ et seront intégrées au budget annexe. De même, une dépense de même montant sera inscrite au budget principal pour neutraliser l'opération de transfert du stock.

S'agissant des crédits nouveaux en dépenses envisagés pour 2025, et sous réserve des travaux d'élaboration budgétaire à venir, une enveloppe de l'ordre de 31 M€ est identifiée :

- 24,5 M€ d'ores-et-déjà connus au titre des acquisitions foncières.
 - o En effet, les modalités de versement du dernier tiers de l'indemnité à l'entreprise Engie sont déjà prévues contractuellement à hauteur 22,7 M€, de même que celles de la première part de l'acquisition du foncier auprès de la Ville de Paris par acte notarié du 16 juillet 2019, à hauteur de 1,8 M€ en 2025 sur les 14,3 M€ prévus.
- 6,5 M€ évalués à date pour la poursuite des études et travaux de la ZAC pour la phase héritage.

En parallèle, des recettes seront à inscrire, en particulier 2 M€ correspondant à l'avance de 10% des produits de cessions de 3 lots prévue par les promesses de vente signées. A minima 0,7 M€ de subvention (dont 0,5 M€ de Fonds verts) sont par ailleurs attendus.



15-13 avenue Pierre Mendès France

75013 Paris

01 82 28 78 00

www.metropolegrandparis.fr