

Option aménagement des territoires, déplacements et urbanisme
Note de synthèse et de propositions visant à faire l'analyse du dossier remis au candidat portant sur un sujet technique :

Métropole de « Grand Territoire »
 Direction de l'Aménagement

A l'attention de Monsieur le Vice-Président en charge de l'urbanisme
 Sous/Couvert du Directeur Général Adjoint de l'urbanisme

Objet : Définition et organisation de l'intérêt communautaire portant sur l'aménagement urbain

La loi Notre est la troisième phase de la réforme territoriale de décentralisation, présentée comme la dernière étape de clarification du « mille-feuille territorial ».

A partir du 1^{er} janvier 2017, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont l'opportunité de se regrouper sous la forme de métropoles ou de pôles métropolitains, et de porter ensemble un projet de territoire de solidarité et de coopération dans l'exercice de leurs missions métropolitaines.

La définition de l'intérêt communautaire est consacré par les lois MAPTAM et Notre qui objectifient les cadres d'actions des collectivités territoriales et les outils pour effectuer les transferts des compétences des EPCI existants aux nouvelles métropoles constituées.

C'est dans ce contexte qu'a été créée la métropole de « Grand Territoire », issue de la fusion de deux EPCI existants, avec au total un regroupement de 40 communes.

La métropole qui a entamé la définition de son intérêt communautaire dans plusieurs domaines, souhaite porter l'intérêt communautaire sur « l'aménagement urbain ».

A ce titre, vous me demandez Monsieur le Vice-Président, d'étudier le choix stratégique métropolitain pour définir le périmètre de l'intérêt communautaire en matière d'aménagement urbain.

Je vous propose de vous présenter une note structurée en deux parties, avec une synthèse documentaire (I) qui définira les enjeux et le cadre législatif et réglementaire de l'intérêt communautaire (A), ainsi qu'une définition de l'intérêt métropolitain en matière d'aménagement urbain et ses limites (B).

Dans un deuxième temps, je vous présenterai des propositions visant à piloter le projet d'intérêt communautaire pour la composante « Aménagement urbain » (II).

I - Définition du choix stratégique métropolitain pour inscrire dans le périmètre de l'intérêt métropolitain, la composante d'aménagement urbain

A - Les enjeux et le cadre législatif et réglementaire de l'intérêt métropolitain

A.1. L'intérêt métropolitain est porté par un projet de territoire dans des enjeux de solidarité et de coopération

L'intérêt métropolitain est consacré par l'article 20 de la loi portant Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) du 16 décembre 2010.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent se regrouper sur un territoire sans enclave, dans une logique d'aire et de réseaux. Les enjeux engagés dans ces territoires s'inscrivent dans un modèle de développement durable des ressources et de la qualité de vie, afin de promouvoir son attractivité et augmenter sa compétitivité vis-à-vis des autres territoires.

A cela s'ajoute des enjeux de modernisation de l'action publique avec l'ouverture des données obligatoires pour les communes de plus de 3500 habitants, et la dématérialisation des services publics (loi CADA) permettant d'améliorer la transparence vis-à-vis des citoyens.

Le regroupement des EPCI s'est d'abord mis en œuvre en 2011 sous la forme de pôles métropolitains qui sont définis comme un nouvel outil de coopération inter-territoire selon un « intérêt

communautaire ». Ces ensembles sont composés de 300 000 habitants dont l'un des membres comporte plus de 150 000 habitants.

Sur les 6 pôles métropolitains, les intérêts communautaires les plus engagés étaient la recherche, le développement économique et la culture.

Les métropoles se forment sur la même base que ces pôles depuis le 1^{er} janvier 2017, avec des actions portant sur les compétences suivantes : développement économique, la promotion de l'innovation, la recherche et l'enseignement supérieur, la culture, l'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT, et le développement de l'information et des services de transports.

L'intérêt communautaire est porté à partir d'un projet de territoire dont les trois axes sont la prise en compte des contraintes et des aménités du territoire, les contraintes techniques, juridiques, sociales, et politiques, et enfin l'identité commune de solidarité et de coopération.

A.2. La clarification législative et réglementaire de l'intérêt métropolitain

La loi Notre a clarifié les compétences des métropoles avec la création du haut conseil territorial qui a vocation à faciliter leur développement.

Au niveau régional, la procédure de création s'inscrit dans le schéma départemental de coopération intercommunal qui définit le périmètre et les compétences transférées de plein droit au 1^{er} janvier 2017. Il intègre également une clarification des charges transférées à la métropole.

La création d'une métropole emporte la dissolution des syndicats intercommunaux qui intervenaient exclusivement sur le périmètre de la métropole.

L'intérêt métropolitain doit être voté à la majorité des 2 tiers du vote du conseil métropolitain et des conseils municipaux.

La définition de l'intérêt communautaire prend la forme d'une contractualisation entre la métropole et les communes pour établir les modalités de l'action commune sur le territoire.

Par cette contractualisation, les élus s'engagent dans un pacte de cohérence à l'échelle du bassin de vie, sur les modalités de la coordination et de la qualité des services à rendre.

La mise en œuvre du transfert des compétences, et plus particulièrement pour l'aménagement urbain, doit prendre en compte des critères de sélection des opérations d'intérêt métropolitain partagées par l'exécutif.

B - Définition de l'intérêt métropolitain en matière d'aménagement urbain, et ses limites

B.1. La définition et les formes de l'intérêt métropolitain en matière d'aménagement urbain

Au titre des compétences en matière d'aménagement et d'habitat, la métropole assure la compétence de l'aménagement urbain sur trois types d'opérations : soit dans un grand projet urbain, soit dans un projet mixte de redynamisation des centres historiques, et soit dans une opération de renouvellement urbain (politique de la ville).

Les opérations d'intérêt métropolitain sont consacrées par l'article L300-1 du code de l'urbanisme. Celles-ci doivent répondre aux objectifs portés par le projet métropolitain (art.L5219-1 du CGCT), et être inscrites dans les documents de planification territoriale (SCOT, PLH, Plans climat-air-énergie, et le schéma métropolitain de l'aménagement numérique).

Ces opérations portent principalement sur des activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires.

Les métropoles qui portent ces opérations, ont pour mission également de les accompagner dans leur projet d'entreprises et de les promouvoir à l'extérieur du territoire. Ce partage permet à la métropole de rayonner sur ces territoires voisins.

Ces opérations impliquent par ailleurs que la métropole est la maîtrise foncière dans un plan local d'urbanisme intercommunal. Ce transfert à l'échelon métropolitain est possible dès lors que les communes ne s'y opposent pas (25 % des communes représentent 20 % de la population), au travers de la loi ALUR et du décret du 28/12/2015 de modernisation du PLU. Toutefois, la métropole pourra réaliser les opérations d'aménagement d'intérêt communautaire dans le cadre d'un urbanisme de projet, par simplification du règlement des PLU existants.

B.2. Les modalités de la contractualisation en matière d'aménagement urbain, et ses limites

La stratégie d'aménagement est portée par le PADD qui fixe les enjeux importants d'aménagement sur le territoire métropolitain.

Elle peut être conduite par un urbanisme de projet, intégré à un projet de ville et sous tendu du PLU de la commune sur lequel s'inscrit l'opération. Cette mise en œuvre admet toutefois le risque d'assembler les documents de planification opérationnels sans logique commune, et peut complexifier la transparence des actions auprès des citoyens.

Les opérations d'aménagement comprennent un ensemble d'actions pour la réalisation d'un projet ambitieux dans les enjeux d'attractivité du territoire, de dynamisme urbain, et de développement économique et social.

Pour mettre en œuvre ces actions de développement, plusieurs outils sont à la disposition des collectivités. Les outils les plus utilisés sont la zone d'aménagement concerté (ZAC), et les opérations programmées d'aménagement et d'habitat (OPAH).

Les modalités de la réalisation de ces opérations sont encadrées, et prennent la forme d'une contractualisation avec des opérateurs et des aménageurs.

Ainsi, la collectivité compétente et qui exerce exclusivement la compétence de ces opérations, a à sa disposition plusieurs formes de contrats : la régie, la concession d'aménagement, et le contrat de partenariat public privé.

Dans le cadre de la régie, la collectivité est dotée ou non de l'autonomie financière qu'elle peut transférer à un tiers sous la forme d'une convention de mandat. La procédure d'aménagement en régie directe est risquée pour la collectivité qui supporte tous les risques et qui est soumis aux règles des marchés publics et de la loi MOP (maîtrise d'ouvrage publique transférée à un privé).

Les concessions d'aménagement offrent un double avantage, de limiter le financement public et de réduire les risques pour la collectivité. Ce contrat est soumis à une procédure spécifique d'achat par « un dialogue compétitif » qui complexifie la procédure et implique une définition précise des besoins.

Enfin, le contrat de partenariat public-privé issu de la loi du 28/07/2008, comporte un double risque pour la collectivité qui doit apporter un financement sous la forme de remboursement à l'opérateur et une répartition contractuelle des risques.

Les contrats de concession et de PPP peuvent être complémentaires pour la réalisation et la gestion ultérieure du projet d'aménagement.

L'intérêt communautaire de l'aménagement urbain répond aux prérogatives des collectivités territoriales qui exercent la compétence du développement économique, de l'habitat, des infrastructures, et du rayonnement lié à l'attractivité et à la compétitivité du territoire (recherche, culture,...).

Les opérations d'aménagement s'inscrivent dans l'intérêt communautaire dès lors qu'elles traduisent la stratégie ambitieuse du projet de territoire. Toutefois, leur réalisation comporte des risques pour la collectivité, dans un contexte de raréfaction des dotations publiques, et de modernisation de l'action publique.

Vous m'avez demandé, Monsieur le Directeur Général Adjoint, de vous proposer un pilotage du projet de définition pour la mise en œuvre de l'intérêt communautaire de la composante « Aménagement urbain », dans l'ensemble de ses dimensions politique, technique, juridique et administrative.

Pour y répondre, je vous propose de décliner ce pilotage sous la forme d'une conduite de projet qui définira dans un premier temps les types de projets concernés et les modalités de ce pilotage (A), puis au travers d'un cadre d'actions et d'une méthodologie d'accompagnement (B).

II - Pilotage du projet de définition de l'intérêt communautaire pour la composante « Aménagement urbain ».

A - Définir et concevoir des projets d'aménagement urbain concertés et partagés

A.1. Définir les projets d'aménagement urbain d'intérêt communautaire

En premier lieu, la métropole récemment créée emporte les compétences obligatoires du développement économique, de l'habitat, et des infrastructures (transport, eau et assainissement). Ainsi, elle est légitime à porter des projets d'aménagement urbain après l'obtention par les organes délibérants de leur intérêt communautaire.

Plusieurs projets d'aménagement sont en cours ou achetés, sous la forme de zone d'aménagement concerté (ZAC).

Sur ces 6 ZAC, les 2 opérations portées par les communes denses comportent un bilan déficitaire. Et les communes centres souhaiteraient conserver leur 4 ZAC qui comportent un bilan positif.

Dans ce contexte, je vous propose de réaliser un état des lieux des contractualisations en cours sur ces opérations, et d'effectuer par ailleurs une démarche prospective pour les projets futurs au regard des réserves foncières, et des aménités du territoire.

Je propose de faire travailler les 3 urbanistes en interne, afin de pouvoir présenter cet état des lieux avec une matrice AFDM (Atouts, forces, limites, freins).

Cet état des lieux intégrera également tous les projets portés par des opérateurs privés (PUP, OPAH, bailleurs sociaux).

Egalement l'équipe de projet dédiée étudiera les documents de planification existants, et élaborera avec le juriste, un tableau comparatif des documents existants (SRDEII, PLU, PLH, PADD, PDU) pour montrer les différences, et les ajustements qui seront nécessaires pour mettre en œuvre un PLUiH, ou à minima de mettre en concordance les documents opérationnels pour l'établissement du projet de territoire.

A.2. Modalités de pilotage du projet

Je propose de présenter l'état des lieux lors d'une conférence territoriale des maires. L'objectif de cette instance sera de définir et de contractualiser le portage politique et les modalités de réalisation des opérations d'aménagement d'intérêt communautaire.

L'adhésion de tous les élus est primordiale pour définir et porter un projet de territoire commun. Aussi, je vous propose d'inscrire les axes suivants à la réflexion des élus :

- Axe 1 : Définir une gouvernance du projet de territoire dans un objectif de solidarité et de coopération ;
- Axe 2 : Moderniser des services publics par une organisation renouvelée et efficiente et transparente ;
- Axe 3 : Définir la qualité urbaine sur le territoire dans une démarche de développement durable.

Les résultats des débats de la conférence territoriale des maires donneront lieu à un projet de définition du projet de territoires qui sera présenté à un comité de pilotage composé par le président, le vice-président de l'urbanisme, et 2 à 3 élus référents des deux EPCI ante-fusion.

Le projet de territoire finalisé sera contractualisé par le vote des assemblées délibérantes de la métropole et des 40 communes membres.

B - Conduite du projet de définition de l'intérêt communautaire pour la compétence « Aménagement urbain ».

B.1. Un cadre d'actions partagé

Les orientations stratégiques validées par les élus feront l'objet de la définition d'un cadre d'actions partagé entre les services de la métropole et des communes membres.

Des comités techniques seront organisés selon les axes stratégiques, sous la conduite de l'équipe dédiée au projet constituée par 3 urbanistes et le juriste de la direction aménagement.

Pour le premier axe, la contractualisation du pacte de cohérence par les élus, permettra de définir les clés de répartition des charges transférées à la métropole pour les opérations en cours ou programmées. Concernant, les opérations déficitaires, une analyse juridique permettra de programmer des réunions avec les opérateurs et aménageurs pour définir les pistes de réduction des coûts (augmentation de la densification des logements, activités privés à démarcher pour intégrer le programme, réduction des coûts d'investissement par la modification de choix, ou encore recherche de subventions auprès de l'ADEME pour des projets d'efficacité énergétique, ou enfin de tiers-financeurs comme la caisse des dépôts).

Pour les nouveaux projets, des entretiens seront effectués auprès des maires, notamment les maires ruraux pour développer des projets liés à leurs ressources naturelles (eau, bois) dans des opérations de production d'énergie renouvelable, ou des projets participatifs avec les habitants et les agriculteurs (plate-forme de circuits courts,...).

Pour le deuxième axe, je propose d'organiser des réunions avec les directions urbanisme, RH et Services d'Information, pour développer un projet de modernisation des services publics pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt communautaire.

Aussi, notre DGA pourra proposer des prestations de service pour les projets qui resteraient sous maîtrise d'ouvrage communale. Selon les appétences des élus, nous pourrions proposer de mutualiser le service « Aménagement urbain » à la métropole pour des questions de réduction des coûts liés, et de conserver des services territorialisés dans les services municipaux pour la gestion des autorisations d'urbanisme (ADDs) et les D.I.A. (déclaration d'intention d'aliéner).

Avec le concours du service informatique de la métropole, nous pourrions proposer la création d'une plate-forme commune pour la dématérialisation des ADDs et des DIA.

Cette plate-forme aura également pour objectif d'informer les opérateurs privés des projets d'aménagement projetés sur le territoire et favoriser l'émergence de pôles de compétitivité dans les orientations d'innovation et des aménités du territoire.

Enfin, pour le troisième axe, je propose d'élaborer avec l'équipe de projet une charte sur la qualité urbaine des projets d'aménagement qui sera annexée au cahier des charges des contrats de concession, et qui pourront être adaptés aux différentes communes.

Dans une démarche de développement durable, les documents d'urbanisme comprendront des orientations d'aménagement programmées (OAP) qui seront recherchées en collaboration avec les directions de l'urbanisme des communes. Cette action permettra de développer les projets urbains partenariaux (PUP) qui sont de simple mise en œuvre que les ZAC faisant porter l'intégralité des risques financiers à l'opérateur, et créant une dynamique immobilière au regard des objectifs des lois ALUR et du projet de loi ELAN.

B.2. Méthodes d'accompagnement et d'évaluation

La concertation citoyenne est une composante primordiale pour mettre en œuvre le projet de manière durable et dynamique.

Une maison de projet pourrait être installée (coût : 80 000 €) pour promouvoir le projet de développement de l'aménagement urbain.

La concertation pourra prendre également la forme de crowdsourcing par le biais d'outils numériques. Notamment une application (API) pourrait être conçue par un tiers (coût 30 000 €) pour recueillir les besoins et les volontés des habitants dans la construction urbaine de notre agglomération.

Des réunions d'information et une communication sur le site internet de la métropole seront aussi proposées, avec le soutien de la Direction de la Communication et de S.I. de la métropole.

L'objectif de cet accompagnement permettra une acculturation du projet auprès des habitants pour le développement du territoire dans une démarche de solidarité, de coopération et de développement durable.

La mise en œuvre de ce projet est proposée dans un délai de 1 an, et il sera accompagné pendant toute la durée du mandat.

Après la première année, une évaluation sera réalisée sur des critères quantitatifs (nombre de projets réalisés, nombre de logements construits) et qualitatifs (satisfaction des habitants, bilan positif des programmes avec mise en œuvre de projets innovants intégrant une démarche de développement durable).

Un rapport sera présenté au Conseil Métropolitain après la première année et diffusé sur la plate-forme numérique.

Le pilotage du projet de définition de l'intérêt communautaire est proposé selon une conduite de projet préalablement validée par l'ensemble des élus, partagée avec l'ensemble de l'administration, et concertée avec les habitants.