

Paris, le 18/09/2015

DEFINITION ET MISE EN ŒUVRE DE L'INTERET METROPOLITAIN

Les compétences exercées par la métropole du Grand Paris en matière d'aménagement de l'espace, de politique de l'habitat, de développement et d'aménagement économique, social et culturel ainsi qu'en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie sont expressément prévues par la loi.

Leur exercice peut être exclusif ou partagé entre la métropole et les territoires (cf. le classement en annexe). Dans ce dernier cas, c'est la définition de l'intérêt métropolitain par le Conseil de la métropole qui détermine la « ligne de partage » entre la part de compétence exercée par la métropole et celle exercée par les territoires.

La mission de préfiguration est chargée de la préparation du diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire métropolitain et de l'organisation des travaux préparatoires à la définition de l'intérêt métropolitain.

A cette fin, la présente note soumet à la réflexion des futurs élus du conseil métropolitain quelques principes (1) et propose sept « façons d'agir » de la métropole (2).

1. Un cadre juridique souple permettant d'allier stratégie, subsidiarité et progressivité

1.1 Une définition qui conjugue souplesse et sécurité juridique

La définition de l'intérêt métropolitain est juridiquement assez souple, mais elle respecte néanmoins un certain formalisme et doit pouvoir être suffisamment précise pour ne pas entraîner de confusion sur la responsabilité du décideur.

En effet, le législateur n'a pas apporté de précision particulière concernant la définition de l'intérêt communautaire utilisé depuis longtemps dans les différentes structures intercommunales.

Une circulaire du ministre délégué aux collectivités territoriales du 23 novembre 2005 (NOR/INT/B/05/00105/C), tente de combler le silence de la loi par l'édition de quelques principes, notamment ceux ci-dessous :

« Bien que la loi n'énonce aucune règle pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire, il paraît souhaitable que celle-ci ne se réduise pas à une liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des compétences concernées. L'intérêt communautaire paraît plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable, au sein de la compétence concernée, entre les domaines de l'action communautaire et ceux qui demeurent au niveau communal, qu'il s'agisse d'opérations, de zones ou d'équipements, existants ou futurs. »

La délibération devra donc être assez précise, en raison de ses conséquences, notamment le fait que les établissements publics territoriaux exercent de plein droit les compétences soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles.

L'intérêt métropolitain sera déterminé par délibération du conseil de la métropole, à la majorité des deux tiers de ses membres, au plus tard deux ans après la création de la métropole du Grand Paris. Jusqu'à cette délibération et, au plus tard, à l'expiration du délai de deux ans, ces compétences sont exercées, dans les mêmes conditions, par les établissements publics territoriaux dans les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015, ou par les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au 31 décembre 2015. A l'expiration du délai de deux ans et à défaut de délibération, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.

S'agissant de l'aménagement de l'espace métropolitain et de la politique de l'habitat, cette délibération ne pourra pas intervenir avant le 1er janvier 2017.

1.2 Une stratégie métropolitaine respectant le principe de subsidiarité

La définition de l'intérêt métropolitain est étroitement liée au projet que la métropole du Grand Paris voudra mettre en œuvre au travers de ses politiques et de l'exercice de ses compétences.

Dès lors, le niveau d'exercice d'une compétence devra être apprécié en fonction de sa contribution à la réalisation du projet métropolitain. Pour toute intervention de la métropole, il faudra s'interroger sur ses objectifs et la cohérence qu'elle apporte au projet métropolitain.

D'une manière pratique, la définition de l'intérêt métropolitain opère une sélection qui peut combiner des critères qualitatifs, des critères quantitatifs et des périmètres d'intervention.

Le transfert de compétence qu'entraîne la qualification d'intérêt métropolitain implique également d'intégrer dans ces critères le souci de ne pas emporter « automatiquement » transfert d'opérations ou d'actions qui seraient parfaitement menées par les établissements publics territoriaux.

Ainsi, définir l'intérêt métropolitain revient à distinguer dans une compétence donnée les actions qui relèveront des EPT de celles qui par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement doivent être gérées par la métropole.

1.3 Un intérêt métropolitain construit de façon progressive

L'intérêt métropolitain n'est pas fixé une fois pour toutes. A la création de la métropole, il devra être circonscrit, dans certains domaines, pour s'adapter aux capacités de financement et progresser ensuite avec celles-ci. Il serait dommageable de créer un effet de guichet ou un appel à projets que la métropole ne pourrait pas satisfaire.

En conséquence, les critères et/ou les listes d'opérations peuvent évoluer par une nouvelle délibération du conseil métropolitain dès que cela s'avère nécessaire.

Cette souplesse rend possible la progressivité dans l'intégration métropolitaine.

2 Les sept façons d'agir de la Métropole

Les modalités d'exercice des compétences de la métropole peuvent prendre des formes bien différentes et couvrir tous les types d'actions que la métropole peut conduire pour élaborer et mettre en œuvre son projet, qu'elles relèvent de l'exercice de compétences exclusives ou partagées.

On peut dresser la typologie des sept modalités d'intervention suivante :

- la métropole stratège,
- la métropole normative,
- la métropole maître d'ouvrage,
- la métropole partenaire,
- la métropole coordinatrice,
- la métropole animatrice,
- la métropole promoteur.

2.1 La métropole stratège: élaboration, définition d'une vision et d'orientations stratégiques

La métropole stratège s'incarne dans son projet métropolitain qui constitue le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT de la métropole. Ce projet doit porter la vision de long terme de la métropole, son ambition, non seulement pour le bien-être de ses habitants mais également pour assurer le rayonnement international de la métropole, gage de son attractivité. Ce projet constitue le vecteur principal d'adhésion à la construction de la métropole mais également le document de référence pour porter les intérêts de la métropole auprès de ses partenaires institutionnels, en premier lieu la région et l'État.

2.2 La métropole normative: définition de « règles » (document d'orientations du SCOT, du PMHH, du PCET s'imposant aux documents et actions des territoires et communes)

Cette vision se décline ensuite dans les orientations sectorielles des documents stratégiques de la métropole, non seulement celles du SCOT mais également celles du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, celles du plan climat air énergie et celles du schéma métropolitain d'aménagement numérique.

Les orientations de ces différents documents peuvent emporter des obligations à respecter en particulier par les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. A titre d'exemple, le document d'orientations du SCOT peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par les PLUI, comme il peut également définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLUI doivent imposer une densité minimale de construction.

De même, le PMHH prescrit notamment les objectifs d'offre nouvelle de logements qui devront être rendus possibles par les plans locaux d'urbanisme territoriaux.

2.3 La métropole maître d'ouvrage : décision et responsabilité directe, y compris financière, de la conduite d'une opération d'aménagement par exemple

L'intérêt métropolitain en matière d'opérations d'aménagement emporte par exemple transfert à la métropole de la responsabilité des actes de création et réalisation des zones d'aménagement concerté, le transfert de l'autorité de concédant en cas de contrat de concession d'aménagement. Elle emporte également transfert de la responsabilité de la définition et de la conduite de la concertation engagée pour l'opération d'aménagement et de l'ensemble des procédures attachées.

2.4 La métropole partenaire: *accompagnement, notamment financier, à la réalisation d'opérations ou d'actions réalisées par autrui mais s'inscrivant dans l'intérêt métropolitain*

Sans nécessairement être compétente pour conduire l'opération d'aménagement, pour reprendre cet exemple, la métropole peut considérer qu'il est d'intérêt métropolitain de faciliter sa réalisation en participant financièrement par exemple à la réalisation d'ouvrages d'infrastructures exceptionnels qui ne peuvent être réalisés que dans le cadre de cofinancements de l'ensemble des partenaires de la métropole.

2.5 La métropole coordinatrice: *élaboration de méthodologies, construction de solutions d'ingénierie collective*

Les actions de la métropole en ces domaines peuvent être multiples:

- intermédiaire dans la négociation du foncier public de l'État renforçant ainsi le poids des collectivités dispersées face à l'État et ses opérateurs,
- tête de réseau pour collecter, analyser et diffuser les meilleures expériences conduites par les EPT,
- lieu de mutualisation de solutions d'ingénierie, notamment par exemple pour résoudre telle ou telle difficulté juridique rencontrée dans le cadre de l'élaboration d'un PLUI,
- échelon territorial de mise en commun (par exemple « guichet unique » pour les aides à l'entreprise, plate-forme métropolitaine de la rénovation énergétique, etc.).

2.6 La métropole animatrice: *organisation et animation du débat et de la participation des citoyens, de la construction collective du « récit » métropolitain*

Tant pour élaborer le projet métropolitain que pour le mettre en œuvre, la métropole doit pouvoir susciter l'adhésion, faciliter l'innovation, fédérer les initiatives entrepreneuriales et sociétales. Elle aura tout intérêt à construire les lieux de concertation adaptés en s'appuyant notamment sur son conseil de développement mais également sur les territoires.

2.7 La métropole promoteur: *valorisation de l'identité et des initiatives métropolitaines en interne comme en externe à la métropole*

La représentation de la métropole est nécessaire :

- à l'international pour valoriser ses atouts, attirer talents et investisseurs, et pour promouvoir le savoir-faire, l'innovation et le potentiel de ses entreprises,
- au plan national pour faire valoir notamment devant l'État la prise en compte de ses intérêts stratégiques dans les politiques nationales, et pour organiser avec les métropoles de province les partenariats constructifs nécessaires au développement équilibré et dynamique du territoire national,
- au plan régional, pour assurer les synergies avec l'ensemble de la région et la prise en compte des intérêts métropolitains, organiser les complémentarités indispensables, notamment dans le domaine des transports,
- au plan du territoire métropolitain afin de permettre aux habitants de se projeter dans une identité métropolitaine fédératrice.

ANNEXE : COMPETENCES EXCLUSIVES ET PARTAGEES

Les compétences « exclusives » de la métropole :

1° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

- Élaboration du schéma de cohérence territoriale
- Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager
- Élaboration d'un schéma métropolitain d'aménagement numérique

2° En matière de politique locale de l'habitat :

- Programme local de l'habitat ou document en tenant lieu
- Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social actions en faveur du logement des personnes défavorisées
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage

3° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :

- Construction, aménagement, entretien et fonctionnement de grands équipements culturels et sportifs de dimension internationale ou nationale
- Participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs, accueillis sur son territoire

4° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- Lutte contre la pollution de l'air
- Lutte contre les nuisances sonores
- Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
- Élaboration et adoption du plan climat-énergie métropolitain
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
- Elaboration d'un schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains

Les compétences assujetties à la définition de l'intérêt métropolitain :

1° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

- Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme
- Actions de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain
- Constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain

2° En matière de politique locale de l'habitat :

- Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt métropolitain
- Réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain

3° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel

- Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt métropolitain
- Actions de développement économique d'intérêt métropolitain