

La contribution des Opérations d'Intérêt National à la mise en œuvre du SDRIF

En quoi les OIN peuvent-elles dynamiser le SDRIF ? Cette problématique a conduit la commission de l'Aménagement du territoire, présidée par Pierre Moulié, et son rapporteur Jean-Loup Fabre à élaborer ce rapport avec un double objectif : rapprocher les positions de l'Etat et celles de la Région afin de déboucher, dans les meilleurs délais, sur un nouveau SDRIF révisé et prouver que les OIN enrichissent ce projet et renforcent la capacité de l'Ile-de-France à relever les défis qui sont les siens pour les vingt ans à venir.

UNE NOTION D'EXCEPTION

La notion d'OIN est née en 1983 de la nécessité de ménager un régime d'exception au transfert de compétences lié au processus de décentralisation, afin de préserver des champs de prérogatives spécifiques de l'Etat pour la réalisation d'opérations d'envergure ou stratégiques. Le législateur en a reconnu le principe, déterminé les effets et a habilité le gouvernement à les désigner (art L.121-9 du code de l'urbanisme).

La qualification d'OIN a pour effet juridique de retirer aux communes ou EPCI compétents et d'attribuer à l'Etat :

- La compétence en matière d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol tels que permis de construire, autorisation de lotir demandé par le maire au nom de l'Etat,

- La compétence relative à la création des ZAC,
- La compétence pour prendre en considération les opérations d'aménagement à l'intérieur du périmètre de l'OIN, qui permet de surseoir à statuer.

OIN ET TERRITOIRES

Les territoires supports des OIN sont des « territoires stratégiques » dans le cadre de la géographie stratégique et prioritaire du SDRIF. L'Etat, la Région et les collectivités territoriales concernées doivent donc

“ La notion d'OIN est née en 1983 de la nécessité de ménager un régime d'exception au transfert de compétences lié à la mise en œuvre de la décentralisation. ”

L'Ile de France compte deux générations d'opérations d'intérêt national :

- La Défense-Seine-Arche, Marne-la-Vallée et Sénart en 1983,
- ORSA et Seine-Aval en 2007 et Plateau de Saclay en 2009.

nécessairement s'accorder sur les objectifs poursuivis sur ces territoires et sur la répartition de leurs rôles respectifs, au travers et dans le cadre de la mise en œuvre du SDRIF.

Les OIN franciliennes se situant dans la zone agglomérée (dans et →

→ autour du cœur d'agglomération), elles constituent donc l'ossature d'un polycentrisme rénové et hiérarchisé, au travers des grands bassins de vie et d'emplois qui entourent la ville capitale.

Elles doivent contribuer à la réduction des disparités territoriales et sociales, en favorisant notamment le rééquilibrage vers l'Est (Roissy – Plaine-de-France – Marne-la-Vallée, ORSA, Sénart) et en faisant un effort à l'Ouest sur Seine-Aval.

Le CESR attire cependant l'attention sur le risque potentiel de voir se créer de nouveaux déséquilibres entre la zone agglomérée (zone d'implantation des territoires stratégiques et OIN) et les territoires ruraux et inter-régionaux où l'action publique apparaît plus diluée.

Dans la zone agglomérée, certains territoires non classés « OIN » ne doivent pas pâtir de l'effort orienté sur les zones relevant de cette appellation ; aussi, conviendra-t-il d'être attentif à ceux qui méritent le même intérêt, comme par exemple, Plaine-de-France (associé à Roissy), la Vallée scientifique de la Bièvre et les villes nouvelles revenues dans le droit commun qui disposent encore de capacités de croissance.

Par « l'intérêt national » qui s'attache à elles, les OIN ont à répondre à des enjeux d'attractivité et de compétitivité internationale qui dépassent le cadre régional. Elles devraient être réalisées en cohérence et en liaison avec les projets de nature comparable ou identique, développés dans les autres régions du Bassin parisien.

LES DOMAINES STRATÉGIQUES D'ACTION

Sur ces territoires stratégiques, l'Etat, la Région et les collectivités territoriales ont l'impérieuse obligation de s'accorder sur les objectifs poursuivis, sur leurs rôles respectifs,

sur les modalités et les conditions de réalisation des projets. Il est indispensable d'optimiser et d'harmoniser les interventions publiques, le SDRIF devant constituer le cadre naturel de cette articulation entre acteurs publics.

Développement économique : l'ampleur des projets à réaliser en fait l'un des axes prioritaires des OIN. Ainsi, plus de 50 % des emplois dont la création est prévue pendant la durée du SDRIF se déploieraient sur ces territoires. C'est pourquoi le CESR approuve l'objectif de donner une meilleure visibilité et une identité propre aux OIN en ciblant les projets majeurs sur des domaines d'intervention et des thématiques en nombre limité tels que les pôles d'excellence. L'effet réseau doit jouer entre OIN disposant des mêmes spécialités ou de spécialités complémentaires et s'étende aux territoires limitrophes du Bassin parisien, dans le cadre, par exemple, des pôles de compétitivité (Advancity, Astech, Cap Digital, Medicen, Mov'éo, Systématique).

Logement et aménagement urbain : un grand nombre de secteurs de densification et d'urbanisation préférentielle se situent sur les OIN (un quart des constructions nouvelles envisagées dans le SDRIF). Leur aménagement doit constituer un réel levier d'attraction, dans un contexte de développement durable.

Le CESR souhaite que l'aménagement des OIN et de Roissy – Plaine-de-France conduise à une meilleure mixité urbaine et sociale.

Le domaine logement et foncier étant un des principaux enjeux du SDRIF, il doit permettre à l'Etat, qui récupère, au travers des OIN, un pouvoir juridique et décisionnel en matière de permis de construire et de ZAC (en particulier par le biais des EPA), d'encourager, notamment financièrement, les collectivités territoriales et les partenaires du bâti à développer d'ambitieux programmes de constructions neuves.

Transports : l'examen des projets d'infrastructures contenus dans le SDRIF montre la position essentielle des OIN dans leur localisation. Leur développement dépendra largement de la qualité de leur desserte par les transports collectifs. Les nouvelles orientations de l'Etat, avec le projet de réseau primaire de métro automatique, renforcent cette primauté des OIN, l'objet même de ce réseau étant de relier les territoires support d'OIN entre eux, notamment par :

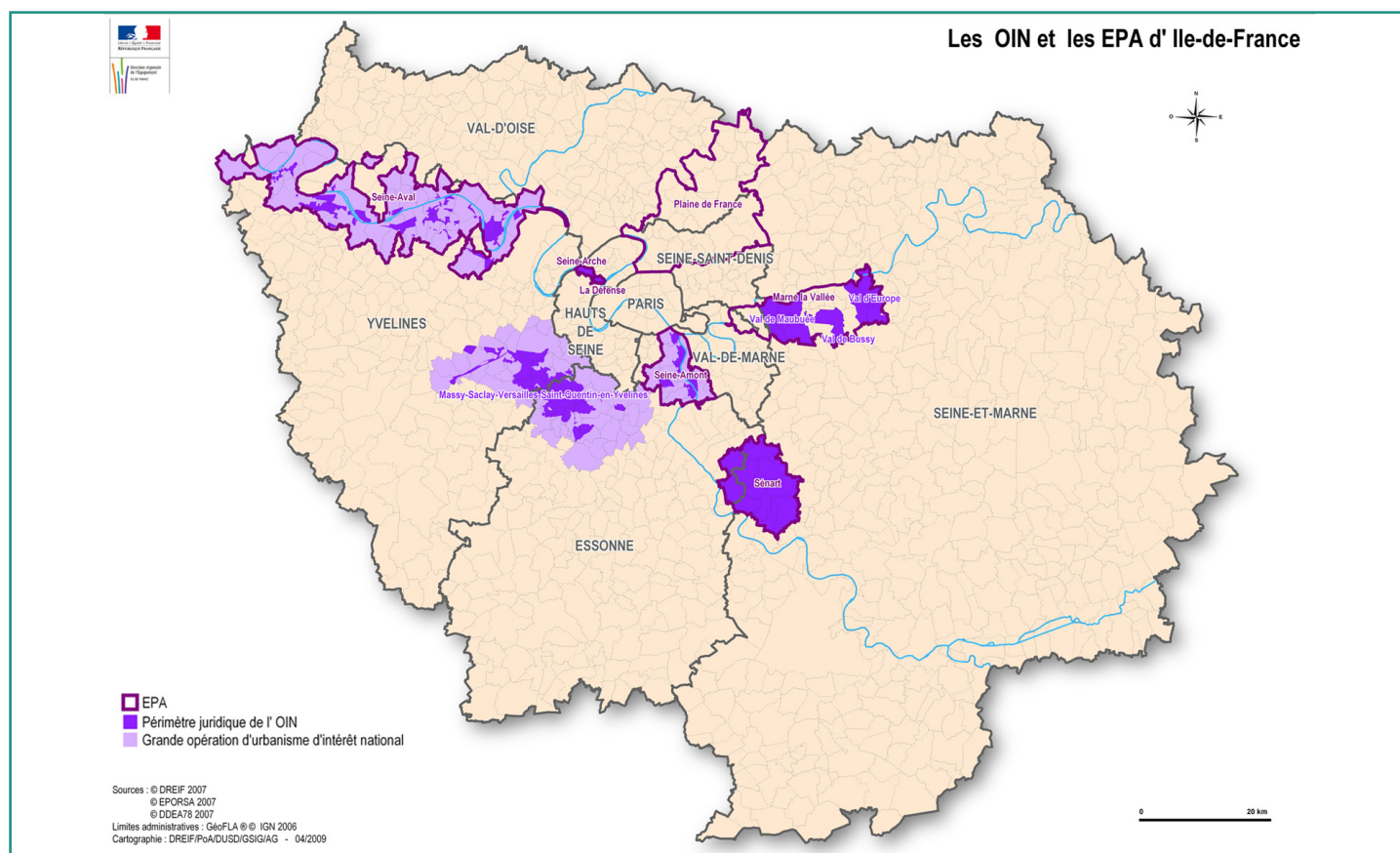
- la boucle Ouest : Roissy, Le Bourget, Saint-Denis, La Défense, Versailles, Saclay, Orly ;
- la boucle Est : Le Bourget, Sevran, Montfermeil, Noisy-le-Grand, Créteil, Villejuif ;
- la liaison Orly – Plaine-Saint-Denis via Paris (ligne 14).

Si le CESR apprécie que le projet présenté par le président de la République ne remette pas en cause les propositions déjà contenues dans le SDRIF, il s'inquiète néanmoins de la charge financière que représente désormais l'ensemble de ces projets.

Cadre de vie et environnement : le CESR se réjouit des nombreux projets à développer dans un certain nombre d'OIN en matière d'éco-industries et d'éco-bâtiments (avec la volonté de rapprocher l'enseignement, la recherche et les entreprises innovantes). Il rappelle néanmoins la nécessité de protéger les espaces non urbanisés sur lesquels se développent les OIN : « sanctuarisation » des espaces naturels, agricoles et boisés du Plateau de Saclay, optimisation des espaces concernés par Villages Nature à Marne-la-Vallée,

QUELLE GOUVERNANCE ET QUELS MOYENS SUR CES TERRITOIRES

La création ou le renforcement des EPCI doit être encouragé afin que les intercommunalités aient un « poids »



suffisant face à l'Etat et que leur périmètre et leurs projets s'articulent avec ceux des OIN pour une meilleure gouvernance. D'où l'intérêt, sur le vaste territoire de Roissy – Plaine-de-France, d'expérimenter le projet de « communauté de territoires », tel que suggéré par Jacques Dermagne dans ses propositions « Pour un développement durable de l'Aéroport Paris-Charles de Gaulle ».

Les Etablissements Publics d'Aménagement (EPA) jouent un rôle essentiel. Ils ne portent pas seuls la charge du développement, mais sont le point de jonction des intentions publiques, au sein notamment de leur conseil d'administration.

Dans ce contexte de grandes opérations, le foncier doit pouvoir être mobilisé. Les acteurs locaux de l'aménagement (agences d'urbanisme, sociétés d'économie mixte...) ont, aux côtés des établissements publics fonciers, régional et départementaux, un rôle essentiel à jouer. Toutefois,

en ce qui concerne le financement des opérations, la grande faiblesse des projets est de ne pas proposer de scénarii financiers permettant d'assurer les réalisations à venir. Pour ce qui est des OIN, implantées sur des territoires stratégiques et donc prioritaires, des moyens spécifiques à la hauteur des ambitions affichées doivent être mobilisés par l'Etat, à son initiative, avec des programmations d'infrastructures et des équipements identifiés.

SDRIF ET OIN : UN AVENIR NÉCESSAIREMENT PARTAGÉ

Le CESR réitère ses appels constants à la nécessaire convergence des positions de l'Etat et du Conseil régional et à son souci de voir se poursuivre le processus de révision jusqu'à la saisine du Conseil d'Etat.

Le CESR recommande la plus grande intégration possible des projets de l'Etat dans le Schéma directeur.

Ceci suppose d'en vérifier la faisabilité juridique, en vue de son approbation dans les meilleurs délais. Cela nécessite la réactivation du Comité de pilotage et du Comité technique du SDRIF, en maintenant la présence du CESR, associé tout au long de la procédure de révision, aux côtés de l'Etat et de l'Exécutif régional.

Le travail ainsi réalisé par le CESR participe de cet accompagnement que la loi lui attribue en tant que représentant de la « société civile organisée ».

Ni réflexion politique, ni travail d'expertise, la contribution du CESR se veut l'expression partagée et raisonnée du monde socio-économique et associatif francilien avec, pour seule préoccupation, l'amélioration des conditions de vie des onze millions et demi de Franciliennes et de Franciliens. ■

Les propositions du CESR

- L'Etat, la Région et les collectivités territoriales doivent s'accorder sur leurs rôles respectifs et sur les objectifs poursuivis sur les territoires supports d'OIN.
 - Une clarification du rôle des OIN sur les périmètres des territoires stratégiques et des sites prioritaires du futur Schéma directeur devrait permettre d'optimiser l'articulation de ces opérations avec les orientations du SDRIF et du contrat de projet 2007-2013.
 - Les OIN franciliennes doivent constituer l'ossature d'un polycentrisme rénové et hiérarchisé.
 - Les OIN doivent contribuer à la réduction des disparités territoriales et sociales en favorisant un rééquilibrage à l'Est et en faisant un effort sur Seine-Aval à l'Ouest tout en limitant le risque potentiel de nouveaux déséquilibres au détriment des territoires ruraux et interrégionaux.
 - Les OIN doivent répondre à des enjeux d'attractivité et de compétitivité internationale qui dépassent le cadre régional, en cohérence avec les projets développés sur les autres régions du Bassin parisien.
 - Pour renforcer le développement économique par l'ampleur des projets à mettre en œuvre, les OIN doivent bénéficier d'une meilleure visibilité et d'une identité propre.
 - L'aménagement des territoires supports d'OIN doit constituer un réel levier d'attraction en matière d'urbanisme et de logement (notamment pour les programmes de constructions neuves) ainsi qu'une opportunité de meilleure mixité urbaine et sociale.
- Les OIN doivent jouer un rôle moteur dans la réalisation des projets d'infrastructures de transport.
 - Le CESR recommande de soutenir les nombreux projets en matière d'éco-industries et d'éco-bâtiments.
 - Le CESR est favorable à la création et au renforcement des intercommunalités afin que les EPCI puissent avoir un poids suffisant pour dialoguer efficacement avec l'Etat.
 - Le CESR préconise également de renforcer la mobilisation du foncier sur les territoires supports d'OIN, grâce notamment aux établissements publics fonciers.
 - Face à l'ampleur des ambitions affichées, le CESR s'interroge néanmoins quant à l'absence de véritables scénarii financiers et à la charge financière que représente désormais l'ensemble des projets, notamment en matière de transports.
 - Les OIN doivent jouer un quadruple rôle dans la mise en œuvre d'un SDRIF enrichi par les nouvelles orientations de l'Etat :
 - un rôle d'amplificateur des effets du SDRIF sur le développement de la région capitale,
 - un rôle d'accélérateur et de réalisateur des opérations projetées,
 - un rôle d'orientation et d'attraction des financements,
 - un rôle incitateur, régulateur et coordonnateur, en justifiant d'une gouvernance nouvelle

En confortant la prise en compte de la contribution des OIN à la mise en œuvre du SDRIF, l'occasion doit à présent être saisie d'un dialogue constructif entre l'Etat et le Conseil régional, en vue de l'aboutissement de la mise en place du nouveau SDRIF, dans les meilleurs délais et dans le respect des procédures légales et réglementaires. ■