



Le Projet Partenarial d'Aménagement(PPA)

Etat des lieux à la fin 2019

et regards sur le positionnement des aménageurs

Note réalisée pour le RNA par la



Sommaire

I.	Le PPA : un cadre de gouvernance des projets urbains.....	4
A.	Un contrat accélérateur de projets.....	4
1.	La transposition des contrats d'intérêt national.....	4
2.	Un contrat entre l'État et les intercommunalités.....	4
3.	Le rôle secondaire des communes.....	4
B.	Diversité des territoires et des projets concernés.....	5
1.	Pas d'exclusivité pour les territoires en OIN.....	5
2.	Les projets concernés : le critère de la complexité du jeu des acteurs.....	5
C.	Articulation entre le PPA et les autres contrats existants.....	5
1.	En Ile-de-France, une complémentarité possible entre PPA et CDT.....	5
2.	Le PIM marginalisé par le PPA ?.....	6
3.	PPA et ORT : la coexistence possible.....	7
D.	Pas d'<i>a priori</i> sur le montage opérationnel des projets concernés.....	7
E.	La GOU : pallier la dispersion des compétences en matière d'aménagement.....	8
1.	Un outil au service de la réalisation du PPA.....	8
2.	Un outil institué par les EPCI.....	8
3.	Les effets juridiques de la GOU.....	8
II.	Quelques exemples de PPA.....	9
A.	PPA approuvés (a fin 2019).....	9
1.	Le PPA portant sur le réaménagement des voies urbaines rapides de Strasbourg.....	9
2.	Le PPA portant sur le réaménagement du centre-ville de Marseille.....	10
3.	Le PPA Bordeaux Inno Campus.....	11
4.	Le PPA de le Mans.....	12
5.	Le PPA de Toulouse euro sud ouest.....	12
B.	PPA en cours de finalisation (a fin 2019).....	13
1.	Le PPA Grand Paris Sud.....	13
2.	Le PPA de Mulhouse.....	14
3.	Le PPA Nice éco vallée.....	14

III. LE POSITIONNEMENT DES AMENAGEURS dans le cadre de PPA.....	15
A. La reconnaissance législative de l'intérêt d'une association des aménageurs à la démarche partenariale	15
B. Quels positionnement dans la réalité : de l'aménageur au centre du dispositif à l'aménageur en attente de sollicitations.....	16
1. l'aménageur au cœur dispositif : L'EXEMPLE de La SPL Europolia et du PPA Toulouse Euro Sud-Ouest.....	16
2. L'aménageur accompagnateur de la démarche de PPA : l'exemple de Citivia à Mulhouse.....	17
3. Le PPA...sans aménageur : le cas du Mans.....	17
IV. Synthèse.....	18

INTRODUCTION

Instauré par la loi Elan du 23 novembre 2018, et désormais prévu aux articles L.312-1 du Code de l'urbanisme, le Projet Partenarial d'Aménagement, (PPA) a pour vocation de **faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement à une échelle intercommunale** pertinente, permettant de produire en grandes quantités des logements, d'accueillir des activités, des commerces et de réaliser des équipements publics. Un an après l'approbation de la loi Elan, il peut être utile de faire un tout premier bilan de la mise en œuvre du dispositif. Et puisque ce bilan est réalisé dans le cadre du réseau National des Aménageurs, il peut également être utile de centrer l'analyse sur les effets attendus de ce dispositif en matière de réalisation d'opérations d'aménagement et sur le rôle des aménageurs eux-mêmes dans cette mise en place.

I. LE PPA : UN CADRE DE GOUVERNANCE DES PROJETS URBAINS

A. UN CONTRAT ACCÉLÉRATEUR DE PROJETS

Il ressort clairement de l'article L. 312-1 du code de l'urbanisme que **le PPA est un contrat signé pour favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement**. Le PPA ne se substitue donc pas aux outils opérationnels tels que la ZAC ou le PUP. Il n'impacte pas non plus le dispositif de planification territoriale.

1. LA TRANSPOSITION DES OIN AU BÉNÉFICE DES COLLECTIVITÉS ET L'OPERATIONALISATION DES CONTRATS D'INTÉRÊT NATIONAL

L'objectif poursuivi par le gouvernement, à l'origine de la création du PPA, est **de transcrire dans le droit positif le dispositif des contrats d'intérêt national (CIN) et de l'élargir à tout le territoire national**. Créés par le comité interministériel du Grand Paris du 15 octobre 2015, ces contrats visaient à créer un **cadre de gouvernance partagée et efficace, rassemblant pouvoirs publics et acteurs économiques** en vue de **faciliter la réalisation de projets urbains complexes**. Les sites concernés étaient :

- Des sites en OIN et pour lesquels un CIN permettrait d'élargir le partenariat.
- Des sites ayant fait l'objet d'un CDT¹ et aspirant à passer à une phase plus opérationnelle.
- Des territoires nouveaux concernés par des projets complexes.

Les PPA élargissent à la France entière la logique partenariale des CIN, pour faciliter l'émergence et la réalisation de projets d'intérêt national. On peut d'ailleurs penser que les PPA remplaceront les CIN.

2. UN CONTRAT ENTRE L'ÉTAT ET LES INTERCOMMUNALITÉS

Les parties au contrat sont d'une part, l'Etat et d'autre part, un ou plusieurs établissements publics ou collectivités territoriales, qui peuvent être :

- une communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole ;
- un des douze établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris ;
- la ville de Paris ;
- la métropole de Lyon.

3. LE RÔLE SECONDAIRE DES COMMUNES

Les communes peuvent être signataires. Toutefois, leur capacité à signer est subordonnée à la présence, parmi les signataires du contrat, de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la collectivité dont elles sont membres. Mais, dans ce cas, elles sont signataires de plein droit, donc sans possibilité pour les autres parties au PPA de s'opposer à leur présence.

¹ Les contrats de développement territorial (CDT) ont été créés par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (article 21)

B. DIVERSITÉ DES TERRITOIRES ET DES PROJETS CONCERNÉS

1. PAS D'EXCLUSIVITÉ POUR LES TERRITOIRES EN OIN

S'il peut être signé dans le périmètre d'une OIN, le PPA a aussi vocation à être conclu sur des territoires non couverts par une OIN : là où les collectivités territoriales exercent les compétences en matière de planification territoriale, de délivrance des autorisations d'urbanisme, de création et réalisation d'opérations d'aménagement.

2. LES PROJETS CONCERNÉS : LE CRITÈRE DE LA COMPLEXITÉ DU JEU DES ACTEURS

Il n'existe pas de liste fermée des projets éligibles. Rien dans le texte n'interdit aux collectivités territoriales intéressées de proposer à l'Etat la signature d'un PPA, la conclusion du PPA étant alors simplement subordonnée à l'existence d'un accord de volonté, comme pour tout contrat.

Pour qu'il y ait matière à un PPA, il convient, par définition, qu'il soit intéressant pour les collectivités concernées de **créer un partenariat avec l'Etat, pour des raisons financières mais aussi opérationnelles**. Ainsi, on peut penser qu'en tant que partie prenante d'un PPA, l'Etat prendra plus facilement les mesures nécessaires pour que ses services soient facilitateurs, par exemple par la désignation en son sein de chefs de projets référents.

En outre, il existe des projets urbains de grande ampleur dont la réalisation implique de nombreux acteurs publics et privés :

- l'Etat, parfois à un double titre, en tant qu'autorité administrative mais aussi en tant que propriétaire ;
- des entreprises publiques propriétaires de fonciers mutables (SNCF, La Poste) ;
- des collectivités locales et leurs groupements, des établissements publics de l'Etat (établissement public d'aménagement, ANRU, EPARECA...);
- des acteurs privés (promoteurs, « foncières », SEM, SPL...)².

Le passage en phase opérationnelle implique alors la **constitution d'un cadre de gouvernance, générateur d'un niveau suffisant d'engagements financiers, calendaires...**

C. ARTICULATION ENTRE LE PPA ET LES AUTRES CONTRATS EXISTANTS

1. EN ÎLE-DE-FRANCE, UNE COMPLÉMENTARITÉ POSSIBLE ENTRE PPA ET CDT

Institués par la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris, les **contrats de développement territorial (CDT)** constituent un dispositif contractuel relativement sophistiqué destiné à initier et préciser les conditions de réalisation des projets urbains franciliens. Ils sont conclus entre le préfet de région et les communes et EPCI pour les objets relevant des compétences qui leur ont été transférées. Ces contrats sont chargés de définir :

- Les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles.
- Les modalités de mise en œuvre de ces objectifs.

2 sur l'association des opérateurs privés, cf infra.

Les contrats de développement territorial signés

Nom du CDT	Date de signature
Boucle Nord des Hauts de Seine	10/02/2014
Boucles de la Marne	22/06/2015
Campus Sciences et Santé	28/10/2013
Cœur économique Roissy Terre de France	27/02/2014
Est Ensemble, la Fabrique du Grand Paris	21/02/2014
Grand Paris Est Noisy-Champs, Territoire de la transition énergétique	17/12/2015
Grand Paris Seine Ouest	13/11/2013
Paris Est entre Marne et Bois	21/12/2015
Paris-Saclay Territoire Sud	05/07/2016
Les Grandes Ardoines	20/12/2013
Sénart, pôle d'excellence logistique et distribution	19/12/2013
Territoire de la culture et de la Création – Plaine Commune	22/01/2014
Val-de-France Gonesse Bonneuil en France	27/02/2014
Versailles Grand Parc – Saint-Quentin-en-Yvelines - Vélizy	14/12/2015

A priori, le PPA devrait s'inscrire dans une visée plus **opérationnelle**. Ainsi, **des projets identifiés par un CDT existant pourraient faire l'objet d'un PPA, pour accélérer leur sortie opérationnelle.**

2. LE PIM MARGINALISÉ PAR LE PPA ?

Pour mémoire, **le projet d'intérêt majeur (PIM) avait été créé par la loi ALUR du 24 mars 2014³**. Il a été présenté comme le chaînon manquant entre les opérations d'aménagement classiques généralement réalisées dans le cadre de ZAC et les OIN portées par l'Etat au travers d'un établissement public d'aménagement. L'objectif de sa création était **« d'accompagner les mutations urbaines des grandes agglomérations par la création d'un outil intermédiaire »** partant du constat que **« certains projets, par leur taille (plusieurs centaines d'hectares), leur complexité ou parce qu'ils sont liés à l'arrivée d'une grande infrastructure, nécessitent un degré important de coordination entre collectivités et une visibilité accrue auprès des partenaires privés, que les procédures de droit commun seules ne garantissent pas, sans pour autant justifier une intervention exceptionnelle de l'Etat »⁴**.

Avantages et inconvénients des PIM

S'agissant de projets complexes, impliquant nécessairement plusieurs acteurs publics, le PIM présente l'avantage de **créer un cadre de gouvernance et de préciser les conditions du passage en phase opérationnelle**. Par ailleurs, le législateur a souhaité en faire un outil (trop ?) sophistiqué en permettant qu'il **puisse valoir zone d'aménagement différé et provoquer la mise en comptabilité des documents d'urbanisme**. Pour autant, à ce jour, aucun PIM n'a pu être signé et ce pour des raisons diverses : temps nécessaire à l'obtention d'un accord entre les différentes parties prenantes, difficultés juridiques⁵, lourdeur de la procédure incluant enquête publique et le cas échéant évaluation environnementale, contenu encadré par les textes... Néanmoins, **le projet de PIM Caen Presqu'île** est aujourd'hui suffisamment avancé pour que l'on puisse envisager une approbation à court terme.

Différence entre PIM et PPA

Indiscutablement, le PPA cultive un cousinage avec le PIM : **les deux outils visent à structurer une gouvernance, donner un calendrier, préciser les engagements financiers des acteurs concernés...** On peut penser que des projets ressemblant à ceux ayant justifié des réflexions en vue de l'élaboration d'un PIM seront éligibles au dispositif PPA. Mais **le PPA se distingue du PIM par le fait qu'il n'empiète pas sur le droit des sols ou les outils de maîtrise foncière**. Cette différence retentit sur la **procédure d'adoption** : en raison de ses effets juridiques (mise en

3 C. urb, art. L. 350-1 à 7

4 Loi ALUR : projet d'intérêt majeur, ministère du Logement et de l'Egalité des Territoires, mai 2014 []

5 L'article L. 350-1 du code de l'urbanisme ne permet pas que des syndicats mixtes soient parties au contrat, alors même que dans au moins deux des projets concernés, ils figurent parmi les parties prenantes...

compatibilité du PLU, création de ZAD...), **le PIM est approuvé au terme d'une procédure qui peut être jugée lourde, incluant une enquête publique, contrairement au PPA.**

Coexistence des deux dispositifs

Lors de l'examen du projet de loi ELAN, ni le gouvernement, ni les parlementaires n'ont jugé nécessaire de supprimer le PIM. Théoriquement, il demeurera donc toujours possible d'élaborer des PIM. Et **le PIM pourra demeurer intéressant dans les situations les plus complexes où apparaît la nécessité d'un outil intégrateur, agissant à la fois sur la gouvernance, le droit des sols, la maîtrise foncière...**

3. PPA ET ORT : LA COEXISTENCE POSSIBLE

La loi ELAN crée également les **opérations de revitalisation territoriale (ORT)**. Est précisé l'ensemble des objets que les ORT peuvent se voir assigner, à savoir *« la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et locaux commerciaux, et artisanaux, ainsi que contre l'habitat indigne, réhabiliter l'immobilier de loisir, valoriser le patrimoine bâti et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable »*⁶.

L'ORT doit donner lieu à la **conclusion d'une convention entre Etat, ses établissements publics (ANAH, ANCT), l'EPCI concerné, la ou les communes concernées mais encore « tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention »**. La convention de revitalisation précise les contours d'un **« projet urbain, économique et social »**; **délimitera des secteurs d'intervention** (dont nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'EPCI signataire) et précisera les **moyens à déployer dans la durée contractuellement prévue** :

- Plan de financement.
- Conditions dans lesquelles ces actions pourront être déléguées à des opérateurs : **la convention préfigurera donc les futures concessions d'aménagement, ou mandats à conclure** pour la réalisation des actions identifiées, ce que le texte confirme ensuite en prévoyant que la convention pourra prévoir *« les actions ou opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (...) »*.
- Action foncière.

La convention d'ORT sera conclue pour **organiser la mise en œuvre de projets portant sur des tissus urbains existants, notamment des centres-villes.**

Il n'est pas interdit de penser qu'un même territoire pourra bénéficier à la fois d'un PPA et d'une ORT pour permettre sa redynamisation globale : le premier portant, par exemple, sur le renouvellement de friches ferroviaires, militaires, industrielles ou autres et le second sur le centre-ville atteint de dysfonctionnements (vacance commerciale, caractère inadapté de l'habitat...).

PAS D'A PRIORI SUR LE MONTAGE OPÉRATIONNEL DES PROJETS CONCERNÉS

Comme dit précédemment, le PPA doit permettre de structurer une gouvernance, de définir un calendrier, un financement. Comme le PIM, il se situe au niveau intermédiaire entre la planification territoriale (SCOT, PLUI) et les outils de mise en œuvre opérationnels. Autrement dit, **un PPA pourra se décliner par une ou plusieurs concessions d'aménagement et/ou un ou plusieurs PUP. Les opérateurs devront donc être particulièrement attentifs au contenu du PPA, ce document préfigurant les opérations d'aménagement et de construction de demain et, le cas échéant, les conditions de leur mise en œuvre.**

⁶ Nouvel article L. 303-2 du code de la Construction et de l'Habitat

D. LA GOU : PALLIER LA DISPERSION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT

1. UN OUTIL AU SERVICE DE LA RÉALISATION DU PPA

L'article L. 312-3 du code de l'urbanisme établit un lien entre PPA et GOU (grande opération d'urbanisme). La relation peut être résumée ainsi :

- **Pas de GOU sans PPA.**
- Mais la signature d'un PPA n'implique pas nécessairement la création d'une GOU : celle-ci sera créée, si les acteurs publics locaux considèrent que le « droit commun » ne suffit pas à garantir la mise en opérationnalité du projet porté par le PPA.

2. UN OUTIL INSTITUÉ PAR LES EPCI

« Une opération d'aménagement peut être qualifiée de grande opération d'urbanisme lorsqu'elle est prévue par un projet partenarial d'aménagement et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public cocontractant mentionné aux 1° à 4° de l'article L. 312-1 »⁷.

La qualification en GOU est décidée, non par l'Etat, mais par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant du PPA, après avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord des représentants de l'Etat dans les départements concernés. Le préfet de département doit toutefois donner son accord.

Principaux effets juridiques de la GOU

- Transfert au président de l'EPCI (ou le maire de Paris ou le président de la métropole de Lyon) de la compétence en matière de :
 - délivrance des autorisations d'urbanisme,
 - signature de PUP (même si l'EPCI n'est pas encore compétent en matière de PLU),
 - délimitation de périmètres de PUP « forcés »
- Application de plein droit des dispositions relatives au permis de faire ou permis d'innover (en réalité un permis de déroger à certaines règles de construction).
- Présomption d'intérêt communautaire ou métropolitain de la création et de la réalisation des opérations d'aménagement incluses dans le périmètre de la GOU.
- Transfert de la compétence à l'EPCI créateur de la GOU de réalisation, construction, adaptation ou gestion d'équipements publics relevant normalement de la compétence de la commune d'implantation, nécessaires à la GOU et préalablement identifiés et localisés dans l'acte créateur.

3. LES EFFETS JURIDIQUES DE LA GOU

Donner à l'EPCI les compétences nécessaires à la réalisation du projet urbain

La GOU s'analyse comme un outil de rationalisation de l'action publique : elle permet, si les acteurs locaux en sont d'accord, de faire « remonter » vers l'EPCI certaines compétences dans l'optique d'une plus grande efficacité.

Cela permet de répondre, au moins en partie, à la question concernant les territoires qui pourraient être intéressés par la création d'une GOU.

On peut émettre l'hypothèse selon laquelle les GOU présenteront un intérêt limité là où sont présents de longue date des EPCI présentant un haut niveau d'intégration des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement (communauté urbaine, métropoles). Par contre, là où la culture de l'intercommunalité est plus faible et/ou plus récente, et en présence d'une dispersion des compétences entre communes et EPCI, la GOU pourrait s'avérer être un élément facilitateur. Mais encore faudra-t-il qu'en dépit de la dispersion des compétences, l'EPCI et les

⁷ Article L. 312-3 du code de l'urbanisme

communes concernées puissent enclencher la dynamique nécessaire à l'obtention du compromis que la GOU formalise. Cette condition peut donner à penser que la GOU sera utile sur les territoires déjà bien avancés et structurés en termes de projet urbain (ce qui est assez logique dans la mesure où un PPA aura été préalablement signé). En creux, demeure **la question des outils permettant aux territoires moins structurés et/ou non encore parvenus à des projets suffisamment mûrs pour justifier un PPA. Sur de tels territoires, le déclencheur pourrait être le programme Action Cœur de Ville.**

Il faut souligner que l'avis conforme des communes territorialement concernées étant requis, **l'institution d'une GOU nécessitera un compromis entre l'intercommunalité et les communes.** On perçoit ici l'intérêt qu'il y aura à associer, dès l'élaboration du PPA, les communes territorialement concernées.

Pas d'impact sur les outils opérationnels

La création d'une GOU n'a aucun effet sur les modalités de contribution financière des opérateurs privés au coût de réalisation des équipements publics, ou en matière de complexité des divisions foncières, de participation du public ou encore d'évaluation environnementale. Autrement dit, GOU ou pas GOU, selon les caractéristiques des opérations visées par la GOU, il pourra être nécessaire de créer une ZAC, de conclure un ou plusieurs PUP, de solliciter une autorisation environnementale unique, de procéder à une ou plusieurs évaluations environnementales, de conduire les procédures prévues au code de l'urbanisme pour adapter le cas échéant les documents d'urbanisme... **La GOU ne devrait donc pas conduire à un raccourcissement des calendriers opérationnels. Mais comme dit précédemment, elle permettra au moins d'éviter que la dispersion des compétences ne les étire un peu plus encore.**

II. QUELQUES EXEMPLES DE PPA

A. PPA APPROUVÉS (À FIN 2019)

1. LE PPA PORTANT SUR LE RÉAMÉNAGEMENT DES VOIES URBAINES RAPIDES DE STRASBOURG

- Signé le 3 juillet 2019
- Objet du PPA : Etudes urbaines pour réaménager l'autoroute qui traverse la ville du Nord au Sud → Requalifier l'A35 / Domesticquer l'autoroute
- Calendrier & déclinaison opérationnelle :
 - Juillet 2019 – Janvier 2020: « Atelier des territoires » travaillant au réaménagement de l'A35, axe autoroutier traversant Strasbourg du Nord au Sud.
 - Cofinancé par l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) et par l'État à hauteur de 130 000 et 80 000 euros. 2020 – 2022 : Etudes pré-opérationnelles sur certains secteurs.
 - D'un coût de 800 000 euros (dont 50 % seront apportés par l'EMS, 20 % par l'État et 30 % répartis entre les autres partenaires), les études porteront sur le foncier, la conception urbaine et paysagère, ainsi que sur le montage opérationnel. Une actualisation du PPA est prévue à leur issue, notamment pour contractualiser par avenant un volet "programmatique et opérationnel".



- Gouvernance

Elle est assurée par l'Etat, l'Eurométropole de Strasbourg, la Ville de Strasbourg, éventuellement d'autres communes à l'avenir, le Conseil Départemental du Bas-Rhin, et la Région Grand-Est.

- Rôle de l'Etat : Facilitateur de la gouvernance locale et financeur.
- Les apports du PPA :
 - Requalifier l'A35 grâce au Contournement ouest de Strasbourg (COS), très contesté pour ses impacts sur la biodiversité et les zones humides → mise en place d'études.
 - Définir un périmètre "cœur de projet" qui couvre "la totalité des emprises actuelles" des tronçons requalifiés et qui sera le support de l'atelier des territoires.

2. LE PPA PORTANT SUR LE RÉAMÉNAGEMENT DU CENTRE-VILLE DE MARSEILLE

- Signé le 15 Juillet 2019
- Objet du PPA : Lutter contre le mal logement

Un périmètre très large de plus de 1 000 hectares a été arrêté, englobant des secteurs où des actions sont déjà menées qu'il faut maintenant mieux coordonner, tout en ajoutant de nouvelles opérations. L'objectif dans les quinze prochaines années est de traiter la question dans une démarche intégrée au sein d'un projet urbain global.

- Calendrier & Déclinaison opérationnelle

Un programme d'études complémentaires doit être engagé rapidement pour pouvoir construire une stratégie opérationnelle, notamment en matière de stratégie foncière, de programmation de l'habitat ou encore de mobilité. Leur coût est estimé à 2 millions d'euros par an.

Etablissement d'une GOU : en première phase, quatre îlots opérationnels ont été arrêtés pour "tester l'efficacité des actions et politiques publiques"

→ Première estimation 217 millions d'euros

- Gouvernance

Un comité de pilotage politique, instance de validation composé des représentants des signataires (Etat, Métropole, Ville, EPA Euroméditerranée, conseil départemental, EPF Paca, Anah, Anru, ARHLM, Banque des territoires), et un comité technique, chargé du suivi des dispositifs du PPA

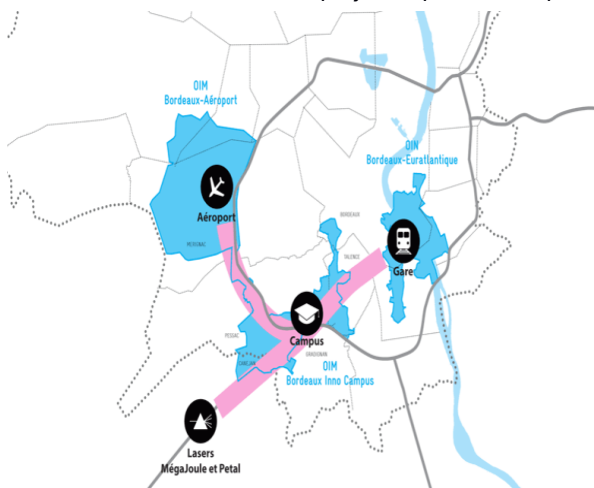
- Rôle de l'Etat : facilitateur de gouvernance locale et financeur
- Les apports du PPA :
 - Englober un territoire de grande ampleur et répondre rapidement à une situation de crise ("force de frappe" technique et administrative)



- Faire émerger un projet global et intégré, mettre en place une GOU afin d'arrêter le périmètre d'intervention et définir des orientations d'aménagement, des objectifs de développement et des déclinaisons opérationnelles existantes ou à mener.

3. LE PPA BORDEAUX INNO CAMPUS

- Signature prévue courant décembre 2019
- Objet du PPA : L'Opération d'intérêt métropolitain Bordeaux Inno Camps (OIM BIC) a été constituée à l'initiative de Bordeaux Métropole par délibération du 12 février 2016 autour d'un objectif initial de créer 10 000 emplois nets d'ici 2035 sur un territoire stratégique de développement, s'appuyant sur les grands équipements universitaires et hospitaliers, et ainsi faire levier sur l'économie et l'attractivité de la métropole. Le dispositif impulsé par Bordeaux Métropole, associe collectivités territoriales, entreprises, acteurs de la recherche et de l'innovation et établissements de santé dans la construction d'une stratégie commune de développement. Sa mise en place a permis, à travers un dialogue avec les grands acteurs institutionnels du territoire, de recenser sur le périmètre un certain nombre de projets structurants. L'ensemble de ces projets représentera près de 2 milliards d'euros d'investissement public à l'horizon 2035, l'accueil de 10 000 étudiants, 10 000 emplois supplémentaires et de nouveaux habitants. Afin de répondre à ces forts enjeux de développement, les principaux partenaires ont souhaité que soit engagée la rédaction d'un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA). L'ambition générale du projet se décline ainsi selon quatre axes :



- accélérer le développement territorial : l'innovation au cœur du territoire ;
 - améliorer fortement les mobilités : une condition de la réussite ;
 - aménager les espaces et développer l'offre d'habitat et de services, « faire ville » ;
 - assurer un aménagement durable du territoire : être ambitieux sur les questions d'énergie, d'eau, de biodiversité et de climat.
- Calendrier – déclinaison opérationnelle
 - Etude organisationnelle lancée sur deux projets dont Bordeaux Inno Campus, concerné par le projet de PPA - 16/04/2019 : la Métropole met en place une équipe proposant différents scénarii organisationnels pour la mise en œuvre de chacune des deux OIM et d'analyser leurs avantages et inconvénients respectifs.
 - Gouvernance : la Métropole a déjà engagé une démarche de projet partenarial d'aménagement (PPA) avec les principaux acteurs du territoire, qui portent différents projets d'investissement d'ampleur. Des réflexions sont en cours sur la constitution ou non d'une structure ad hoc en charge de la mise en œuvre opérationnelle.
 - Rôle de l'Etat : facilitateur de gouvernance locale

- Apports du PPA : permettre à la Métropole de piloter et coordonner l'ensemble, de porter les études transversales et d'engager des opérations d'aménagement sur des périmètres impliquant plusieurs partenaires.

4. LE PPA DE LE MANS

Signé le 5 Juillet 2019 pour une période de 2 ans

Objet du PPA : *Etudes urbaines sur deux sites* :

Etamat A : au centre-ville, qui accueillera essentiellement des logements et des activités et a vocation à être désenclavé
→ Ambition de créer un nouveau quartier à dominante résidentielle, intégrant des formes et typologies variées d'habitat avec une densité urbaine propre à un quartier de centre-ville.

Etamat B : plus au Sud, proche d'un secteur en cours de ré industrialisation, qui doit renforcer la vitalité économique de la ville sarthoise → doit s'inscrire dans la dynamique des activités limitrophes, en prenant néanmoins compte de la présence d'un quartier résidentiel à proximité, et avec là aussi une réflexion à mener sur les énergies renouvelables et la transition énergétique.

Calendrier - déclinaison opérationnelle

Juil 2019-Dec 2020: Diagnostic foncier et études techniques

Juil 2019-Juil 2021: Etudes de conception pré-opérationnelles

Juil 2020-Juil 2021: Montage opérationnel

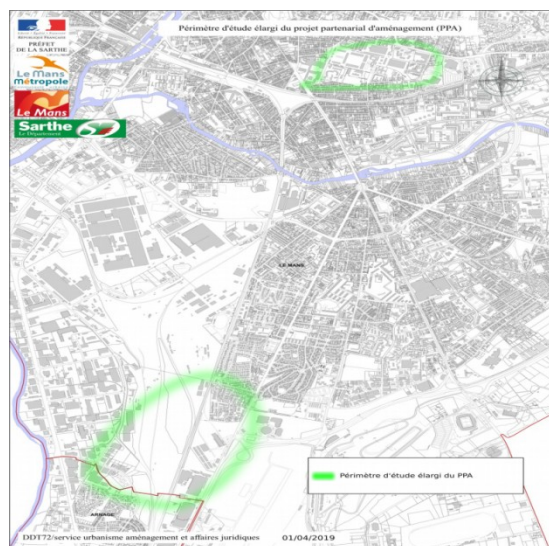
Gouvernance

L'Etat, Le Mans métropole, Ville du Mans, département de la Sarthe, et Ministère des Armées

Rôle de l'Etat

-Facilitateur gouvernance locale

- Financier



5. LE PPA DE TOULOUSE EURO SUD OUEST

- Validé le 29 Novembre 2019
- Objet du PPA : Projet d'aménagement (études préalablement réalisées dans le cadre du PIM) Toulouse Euro Sud-Ouest

Projet mobilité : moderniser et agrandir la gare de Toulouse Matabiau

Projet urbain : Intégrer la gare de Toulouse Matabiau et les quartiers environnants dans un centre-ville dynamique

- Calendrier & Déclinaison opérationnelle

2019-2022 Premiers travaux d'infrastructures, premiers développements immobiliers

2022-2030 Mise en service du pôle d'échanges multimodal et suite des travaux d'aménagement

Après 2030 : finalisation des aménagements

- Gouvernance

Une gouvernance mise en place dès 2012, à consolider en phase opérationnelle + un engagement des services de l'état pilotés par le Préfet

Volet mobilité : Tisséo Collectivités, SNCF, SNCF Réseau. La région Occitanie, Conseil Départemental Haute Garonne

Volet urbain : Toulouse Métropole, Europolia ;

- Rôle de l'Etat

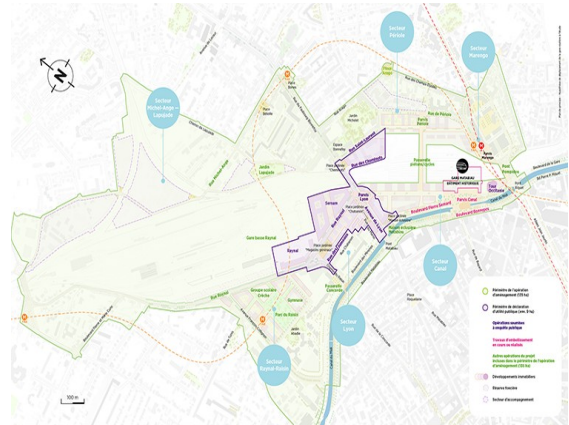
-Facilitateur de gouvernance locale

-Facilitateur des relations avec les autres acteurs nationaux

-Financeur

- Apports du PPA

- Construire la ville sur la ville (40ha) : passer du stade d'études à la mise en œuvre opérationnelle des objectifs inscrits dans des documents de planification stratégique
- Flécher les crédits nationaux vers le PPA et produire un effet de levier sur les financements au bénéfice de l'opération



B. PPA EN COURS DE FINALISATION (A FIN 2019)

1. LE PPA GRAND PARIS SUD

- Objet du PPA : Valoriser les 130 hectares de l'ancien hippodrome de Bondoufle, du centre-ville d'Evry-Courcouronnes et de l'ancien hôpital de Courcouronnes, qui font déjà l'objet de différents projets - qu'il s'agit d'articuler, pour que s'enclenche une mutation du territoire (Biocluster Génopole, Cluster Grand Paris du Sport, site de l'ancien hippodrome de Ris-Orangis, Bondoufle)
- Calendrier & déclinaison opérationnelle

Avant de passer à la déclinaison opérationnelle, la communauté d'agglomération Grand Paris Sud a d'abord besoin de préciser les choses en matière de valorisation du foncier, de financement de projets d'intérêt public et de modalités de gestion des projets immobiliers. L'agglomération veut aussi tout d'abord garantir son intervention financière.

- Gouvernance

La communauté d'agglomération GPS veut conclure un PPA avec l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que les partenaires privés

- Rôle de l'Etat : facilitateur de gouvernance locale

- Les apports du PPA :

- Articuler le pilotage des 3 projets
- Développer des partenariats avec le secteur privé: la communauté d'agglomération Grand Paris Sud souhaite devenir facilitatrice dans la mise en œuvre et la gestion de programmes immobiliers qui

nécessiteraient des financements croisés publics-privés ou dont les fonctionnalités seraient mutualisées pour la mise en œuvre" d'opérations



Les opérations pilotées par la SPLA-IN créée fin 2017

2. LE PPA DE MULHOUSE

- Objet du PPA : Accélérer le développement de Mulhouse en tant que métropole en réfléchissant à son caractère, pour en faire pleinement "une ville de nature et de bien-être" → en s'appuyant sur la reconquête de friches industrielles et sur le patrimoine architectural, en donnant une grande place à la nature en ville tout à faisant un effort de maintien de la diversité sociale dans son centre.
- Calendrier & déclinaison opérationnelle

L'équipe retenue pour les études devra décliner le schéma directeur en études préliminaires sur trois secteurs.

- Gouvernance

Inconnue à ce jour

- Rôle de l'Etat

Facilitateur de gouvernance locale

- Apports du PPA :
 - Lancer une étude
 - et créer une GOU pour accélérer le développement de Mulhouse en tant que métropole

3. LE PPA NICE ÉCO VALLÉE

En cours de définition, **2019-2032 (approuvé le 20/12/18, en cours de rédaction)**

- Objet du PPA : Trois nouvelles opérations dans l'Éco-Vallée:
 - **Le hameau de la Baronne à la Gaude** : une opération permettant de structurer un pôle de vie autour du hameau existant.

- **Grand Méridia** : un projet qui donne une nouvelle échelle à la technopole de Nice Méridia. Il s'articule notamment autour d'un parc urbain de plus de 20 hectares pour développer un nouveau centre de vie à Nice à haute qualité environnementale.
 - **Lingostière sud** : aménagement d'un secteur dédié à l'activité économique non commerciale associée à du logement à haute qualité environnementale
- **Gouvernance** : Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Métropole Nice Côte d'Azur, EPA Nice Éco-Vallée, Conseil départemental des Alpes-Maritimes. Les contributions sont réparties en trois tiers : un tiers porté par l'Etat, un tiers par la Métropole Nice Côte d'Azur (19,9%) et la ville de Nice (13,4%) et un tiers par la Région et le Département à parts égales. Le montant total de dépenses s'élève à 815 M€ sur 2012-2032 pour les projets déjà engagés et les trois nouvelles opérations prévues dans le cadre du contrat de Projet Partenarial d'Aménagement.
 - **Rôle de l'Etat** : financeur et facilitateur de gouvernance locale
 - **Apports du PPA**:
 - Equilibrer un budget d'investissements publics porté à 815 M€ jusqu'en 2032 (contre 360 M€ jusqu'en 2026) et ainsi booster de 1 Md€ le montant des investissements privés attendus.
 - Conforter la relation partenariale entre l'Etat et les acteurs locaux pour la réalisation d'opérations d'aménagement d'envergure
 - Prévoir les ajustements nécessaires pour achever les opérations déjà engagées (notamment acteurs privés).

Mobiliser l'expertise opérationnelle des aménageurs pour conclure un PPA ?

Même non signataires des PPA, les aménageurs pourraient trouver une place éminente dans la mise en œuvre du dispositif. Ils peuvent avoir intérêt à soutenir les collectivités dans l'effort d'identification des projets qui pourraient bénéficier du dispositif pour accélérer la maturation de certains projets. Ils pourraient même mobiliser leur capacité d'ingénierie juridique, financière et opérationnelle dans le cadre de contrats passés avec une ou plusieurs collectivités pour permettre la signature de ces PPA. Ainsi, ils contribueraient au passage en phase opérationnelle des projets concernés, phase au cours de laquelle elles pourront alors se positionner

III. LE POSITIONNEMENT DES AMENAGEURS DANS LE CADRE DE PPA

A. LA RECONNAISSANCE LÉGISLATIVE DE L'INTÉRÊT D'UNE ASSOCIATION DES AMÉNAGEURS À LA DÉMARCHE PARTENARIALE

Le législateur reconnaît désormais explicitement qu'il est délicat de concevoir un projet urbain et d'organiser sa réalisation sans impliquer dès l'amont les opérateurs privés, intéressés à sa réalisation.

Ainsi, le code de l'urbanisme indique désormais que « sur proposition d'un ou plusieurs signataires, le contrat peut également être signé par toute société publique locale, par toute société d'économie mixte ainsi que par toute autre personne publique ou tout acteur privé implanté dans son périmètre territorial, et susceptible de prendre part à la réalisation des opérations prévues par ce même contrat. Ces opérateurs ne peuvent être mis en situation de conflit d'intérêts »⁸.

On notera évidemment la reconnaissance du rôle éminent des SPL et SEM, mentionnées explicitement et distinctement des autres acteurs privés parmi les signataires possibles. Le texte va même plus loin que celui relatif aux PIM⁹.

⁸ Nouvel article L. 312-2 du code de l'urbanisme

⁹ L'article L. 350-1 du code de l'urbanisme permet aux SPL d'en être signataires mais ne mentionne pas les SEM

Toutefois, pour les SEM mais aussi de façon générale tous les opérateurs privés, il faudra faire avec la réserve, figurant dans le texte, selon laquelle cette adhésion ne doit pas être susceptible de mettre ces entreprises en situation de conflit d'intérêts. Ce conflit d'intérêts pourrait être avéré dans le cas où elles seraient intéressées par la conclusion, avec une des collectivités parties au PPA, de contrats nécessaires à la mise en œuvre du partenariat : mandat, concession d'aménagement ou même contrat portant sur l'acquisition ou la location de biens immobiliers, le cas échéant après appel à projets.

De façon générale, la réserve liée au risque de conflits d'intérêts pourrait donc **limiter l'attractivité** de la convention de PPA pour les acteurs privés souhaitant être opérateurs. **L'opportunité d'en être signataire apparaît discutable.** En réalité, **on peut penser que les acteurs privés ayant intérêt à signer un PPA sans se placer en situation de conflit d'intérêt sont des propriétaires de fonciers sur lesquels pourraient être réalisés des projets s'inscrivant dans le PPA.**

B. QUELS POSITIONNEMENT DANS LA RÉALITÉ : DE L'AMÉNAGEUR AU CENTRE DU DISPOSITIF À L'AMÉNAGEUR EN ATTENTE DE SOLlicitATIONS

1. L'AMÉNAGEUR AU CŒUR DISPOSITIF : L'EXEMPLE DE LA SPL EUROPOLIA ET DU PPA TOULOUSE EURO SUD-OUEST

Le PPA concernant Toulouse Euro Sud-Ouest possède la particularité d'avoir été « préparé » en amont. En effet, dès 2012, une convention a été signée entre les différents acteurs présents sur le secteur du projet de la gare de Toulouse Matabiau pour **convenir de l'avenir du projet de façon collective.** De nombreuses études diverses et variées ont été financées sur le projet, **pour réfléchir autour de deux axes : celui des mobilités, autour de la rénovation de la Gare de Toulouse Matabiau, de l'arrivée d'une nouvelle ligne de métro, et celui du projet urbain, qui consiste principalement en la reconquête de friches ferroviaires.**

En 2019, le partenariat entre tous les acteurs était arrivé au terme de sa phase de réflexion, avec la nécessité de **passer dans une phase plus opérationnelle tout en gardant un esprit partenarial souple.** Le PPA a donc pour vocation de continuer et de consolider le dispositif de gouvernance et de porter des engagements financiers durables.

Le PPA a donc pu être construit de manière très rapide, grâce au travail fait en amont depuis 2012. Il a fallu environ 6 mois pour le compléter. Selon Anne Fraisse, Directrice d'Europolia, quatre raisons expliquent cette réussite :

- **Le portage du projet par une structure ad hoc bien identifiée comme responsable du portage du projet** et comme relai des services concentrés de l'état (**ici l'aménageur**)
- Une crédibilité auprès de l'ensemble des acteurs (suivi du projet depuis le début)
- Une assistance et un pilotage efficace au niveau central, en complément des services déconcentrés.

La mise en place du PPA a donc été assez rapide du fait de la maturité du projet, mais il a fallu expliquer et convaincre chaque partenaire du bienfait du dispositif, à l'aide de réunions en présence de tous les acteurs mais également lors de réunions bilatérales avec chacun des partenaires.

Europolia est intéressée à la mise en place du PPA à un double titre :

- **La SPL a été mandatée par Toulouse Métropole** pour assurer l'animation partenariale et contribuer ainsi à l'approbation du PPA.
- En tant qu'aménageur, la SPL est titrée comme **concessionnaire d'aménagement d'une ZAC composante du projet urbain dans son ensemble.** L'approbation du PPA sécurise les conditions de réalisation du projet.

L'aménageur souligne par ailleurs que **l'un des intérêts du PPA a été de formaliser l'association de l'Etat au projet. L'Etat assure dans ce cadre un rôle de financeur** : au titre du PPA, il finance 2 millions 100 000 euros sur son enveloppe globale de 2019. Des financements supplémentaires sont à prévoir pour 2020. Ce financement, même faible par rapport à l'ensemble du projet, est à valoriser : par aucun autre moyen il n'aurait pas été possible d'obtenir un financement de l'Etat sur un tel projet. Ces financements sont axés sur des actions de développement durable qui n'auraient pas forcément été mises en place sans cette aide. Par exemple, **l'évacuation d'une partie des déblais de chantier par voie fluviale, ou bien la création d'une base logistique mutualisée pour l'ensemble des chantiers.**

Selon Europolia, l'une des clés est d'avoir un couple opérateur local qui connaît le terrain et la politique locale / administration centrale qui assure un rôle de relai, pour que le PPA fonctionne bien.

2. L'AMÉNAGEUR ACCOMPAGNATEUR DE LA DÉMARCHE DE PPA : L'EXEMPLE DE CITIVIA À MULHOUSE

L'aménageur local, CITIVIA, a joué un rôle important en amont dans la définition du projet et de sa mise en place. Elle a accompagné la création du PPA en étant reconnu comme un acteur du projet. **L'aménageur endosse également le rôle de relais de l'Etat, comme dans le cas de Toulouse, pour arriver à la signature du PPA.**

Le PPA étant en cours de signature, c'est désormais la collectivité qui en est chargée. Dans cette convention figurent un grand nombre d'opérations de CITIVIA et reste un partenaire actif et signataire de la convention. Ainsi, CITAVIA est notamment membre, en plus du comité de pilotage, du comité technique, au même titre que les services techniques des signataires du PPA. **L'aménageur est donc bien identifié pour son expertise technique et est invité à mettre son savoir-faire au service du PPA.**

La question qui se pose est celle du futur rôle de la SPL dans le devenir du PPA : à l'avenir, la SPL pourrait être amenée à prendre en charge de plus en plus de projets lorsque le PPA arrivera dans une dimension plus opérationnelle.

3. LE PPA....SANS AMÉNAGEUR : LE CAS DU MANS

Le PPA du Mans a été signé le 5 juillet 2019, et a pour objet deux sites : l'un de centre-ville, qui accueillera essentiellement des logements et des activités ; il a vocation à être désenclavé, l'autre, plus au sud, proche d'un secteur en cours de réindustrialisation, doit renforcer la vitalité économique de la ville sarthoise.

Le PPA entraîne deux effets directs pour la collectivité : il permet d'enclencher concrètement des études urbaines sur les deux sites clés - celles-ci sont pour moitié financées par l'Etat – et également d'accélérer la décision du ministère des Armées de céder son foncier en cœur de ville, pour reconstruire la ville sur la ville.

Le travail préparatoire au contrat avait été engagé en janvier de cette année, soutenu notamment par le centre des ressources national d'appui au PPA. Les parties signataires du contrat sont donc : l'Etat, Le Mans Métropole, la Ville du Mans, le département de la Sarthe et le ministère des Armées.

A travers ce PPA, le Mans Métropole garde la main sur son développement urbain et sur ces deux fonciers stratégiques pour l'agglomération. Le Mans est une ville qui connaît des problèmes d'étalement urbain. L'enjeu était donc fort de maîtriser ce foncier en cœur de ville afin de densifier l'urbain et de stopper la préemption de terrains agricoles. C'est notamment une des dimensions fortes du nouveau PLU intercommunautaire, arrêté depuis mars 2019, qui inscrit la fin de l'extension urbaine.

Il y a également une dimension opportuniste : les discussions avec le ministère des Armées étaient peu engagées jusqu'alors, et la mise en place du PPA a précipité le projet, ce qui en a fait un **accélérateur de projet de libération du foncier.**

Plus concrètement, **la signature du PPA permet d'engager des études urbaines sur les deux périmètres, avec pour pilote la communauté urbaine.** Elles sont financées à moitié par l'Etat (hors ministère des Armées), à 46,3% par le Mans Métropole et par le département à 3,7%, pour un total de 672 000 € HT.

Conclu pour une durée de deux ans, le PPA porte sur deux périmètres de projet, qui sont non opérationnels mais **élargis pour les études préalables au-delà des seules friches militaires**. Il acte les engagements des parties dans la définition des projets, dans le dispositif de gouvernance, la liste des études urbaines pré-opérationnelles à mener, et le cadre opérationnel envisagé.

La collectivité n'a pas souhaité associer Cenovia Cités, au PPA, ce qui peut surprendre, Cenovia Cités étant l'outil opérationnel dédié aux opérations d'aménagement et de construire des équipements publics à vocation communale ou communautaire pour ses actionnaires : Le Mans Métropole, la Ville du Mans, Coulaines et Allonnes.

Ceci dit, il faut se garder de conclusions hâtives :

- Cenovia disposant d'une capacité d'ingénierie opérationnelle éprouvée pourrait intervenir en aval (dans des conditions juridiques à préciser) pour nourrir un éventuel avenant « opérationnel » du PPA.
- Et surtout, en tant qu'aménageur, Cenovia peut être demain l'un des maillons essentiels de la réalisation, concrète du projet, là aussi selon des modalités à préciser : concession d'aménagement (seule, en groupement...) et/ou opérations propres.

IV. SYNTHÈSE

Il est bien sûr prématuré de dresser un bilan sur l'efficacité du dispositif prévu par la loi Elan.

Ceci étant, force est de constater qu'un an après la promulgation de la loi, de nombreux projets, aux objets variés, concernant des territoires très différents émergent et ont déjà donné lieu à des signatures de contrat. Un point commun fédère tous ces projets : **le caractère sinon métropolitain du moins très urbain des territoires concernés. Ceci étant, théoriquement, rien ne s'oppose à un PPA dans un secteur périphérique d'une métropole.**

Par ailleurs, les exemples mentionnés dans la note, auxquels on peut ajouter les PPA dans lesquels un établissement public d'aménagement est impliqué, montrent que **l'implication d'une maîtrise d'ouvrage professionnelle est un facteur d'accélération des projets que ce soit par la capacité de l'aménageur à apporter l'ingénierie opérationnelle nécessaire et/ou son rôle d'animateur du réseau des partenaires**. A ce sujet, on peut d'ailleurs s'interroger si l'exemple d'Europolia, ou dans une moindre mesure de Civivia ne constituent pas des signaux faibles d'une évolution du métier d'aménageur (au moins pour les aménageurs comme les SPL ou EPA), ce dernier ajoutant à ses compétences traditionnelles, une capacité d'animation d'un réseau de partenaires publics mobilisés autour d'un projet urbain.

Par ailleurs, l'exemple du PPA portant sur Bordeaux Inno Campus et celui du Mans montrent qu'en l'absence d'aménageur véritablement impliqué, **le risque du contrat-catalogue, sans que l'on perçoive d'emblée les conditions de l'atterrissage opérationnel est patent**. *In fine*, c'est la mise en opérationnalité qui est en cause. Ceci étant on peut aussi considérer que **le plus important est qu'au travers du PPA la collectivité montre l'existence de projets urbains, sa volonté d'engager un dialogue avec ses partenaires publics et privés**. Autrement dit, il est raisonnable de penser que, passé le temps de l'affirmation des principes directeurs, viendra celui de l'association de l'aménageur, en tant que signataire ou non du PPA d'ailleurs, pour instiller plus d'opérationnalité. En effet, l'intérêt du PPA est sa souplesse. Des évolutions concernant les modalités de mise en œuvre de ces contrats ne sont pas à exclure dans les mois ou années à venir.