



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Mission d'appui à la mise en oeuvre du projet d'écocité insulaire et tropicale

La Réunion : Territoire de la côte Ouest

Rapport n° 010284-01
établi par

Aude DUFOURMANTELLE

Décembre 2015



L'auteure atteste qu'aucun des éléments de ses activités
passées ou présentes n'a affecté son impartialité
dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé	3
Introduction	5
Nature de la mission.....	5
Modalités de réalisation de la mission.....	5
1. Les caractéristiques du projet d'écocité	8
1.1. Un projet d'envergure localisé sur une zone constructible attractive de l'île.....	8
1.2. Un contexte local favorable.....	8
1.2.1. <i>Un projet de qualité disposant d'une notoriété externe</i>	8
1.2.2. <i>Mais peu connu et insuffisamment approprié par le terrain</i>	9
1.2.3. <i>Des collectivités qui affichent leur volonté d'adhérer au projet</i>	9
1.2.4. <i>Des ambitions affichées en termes de production de logements</i>	10
1.3. Une communauté d'agglomération TCO, porteuse du projet, engagée.....	10
1.3.1. <i>La délibération sur le plan-guide de l'écocité est récente, l'équipe dédiée à sa mise en œuvre réduite</i>	10
1.3.2. <i>Les orientations du plan-guide ne sont pas encore opposables</i>	11
1.3.3. <i>Un pilotage général peu lisible</i>	11
1.3.4. <i>Un manque de visibilité dans le montage économique du projet</i>	12
1.4. Un projet reconnu et attendu par les acteurs économiques, tant privés que publics.....	12
2. Les propositions d'action	14
2.1. L'État garant de la démarche écocité.....	14
2.2. Les enjeux de la gouvernance du projet : les différentes hypothèses.....	14
2.3. Un pilotage renforcé de la collectivité TCO.....	15
2.4. Les caractéristiques des opérations d'intérêt national.....	15
2.4.1. <i>La définition juridique</i>	15
2.4.2. <i>La « marque OIN »</i>	16
2.4.3. <i>La typologie des OIN</i>	16
2.4.4. <i>La gouvernance</i>	17
2.4.5. <i>l'équilibre financier</i>	17
2.4.6. <i>L'enjeu politique</i>	17
2.5. Les caractéristiques du projet d'intérêt majeur (PIM).....	18
2.5.1. <i>La définition juridique</i>	18
2.5.2. <i>La gouvernance</i>	18
2.5.3. <i>Un outil en expérimentation</i>	18
2.6. Les outils de l'aménagement.....	18
2.6.1. <i>L'établissement public d'aménagement (EPA)</i>	18
2.6.2. <i>Les sociétés publiques locales (SPL)</i>	19
2.7. Les conditions nécessaires pour faire de l'écocité une opération exemplaire.....	20
2.7.1. <i>Une prise en compte des exigences du développement durable</i>	20
2.7.2. <i>Un projet attractif pour les investisseurs</i>	20
2.7.3. <i>Un périmètre d'opération suffisamment large</i>	21

2.7.4. La possibilité d'une stratégie foncière ambitieuse.....	21
2.7.5. Une capacité d'investissement qui doit se situer à la hauteur des ambitions du projet.....	21
2.7.6. Le calendrier de la réflexion sur le mode de gouvernance.....	21
3. Des recommandations pour agir.....	23
3.1. Stabiliser les grandes orientations du plan-guide.....	23
3.2. Rendre les orientations du plan guide opposables.....	23
3.3. Communiquer sur le projet et associer les populations concernées.....	23
3.4. Évaluer la faisabilité financière, hiérarchiser et planifier les opérations dans le temps.....	24
3.5. Renforcer les ressources humaines de la collectivité et la mobilisation de compétences de l'État en matière d'urbanisme.....	24
Conclusion.....	25
Annexes.....	26
1. Lettre de mission et notification.....	27
2. Liste des personnes rencontrées.....	30
3. Article de presse 12 septembre.....	32
4. Le projet d'intérêt majeur (PIM).....	33
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	35

Résumé

Le projet d'écocité insulaire et tropicale de la Réunion est l'unique projet ultra-marin sur les treize retenus en 2009 au titre de la « démarche écocité » du programme national « urbanisme de projet ». Ce projet d'écocité est ambitieux et exemplaire pour l'évolution durable d'un territoire stratégique de l'île.

Il permet à la collectivité Territoire de la Côte Ouest (TCO), porteuse du projet, de disposer d'une vision à long terme de son territoire.

Etabli par un cabinet de renom, le projet présenté sous la forme d'un « plan-guide » articule une vision écologique ambitieuse de long terme avec une dimension d'aménagement opérationnel de plus court terme.

La mission, dont les travaux étaient contraints par la distance géographique et le délai imparti, ne pouvait avoir pour objet de préfigurer la gouvernance du projet, mais seulement de proposer des pistes d'action et d'identifier quelques conditions pour réussir le projet. Les principales recommandations portent sur:

- une appropriation et un approfondissement du projet de l'écocité par le TCO et les maires nouvellement élus des communes concernées : champs d'action, priorités, phasages,
- une gouvernance qui associe l'État et peut prendre plusieurs formes: un renforcement du pilotage stratégique par le TCO (avec l'appui d'une société publique locale -SPL); une opération d'intérêt national (OIN) adossée à un établissement public d'aménagement (EPA); un projet d'intérêt majeur (PIM), outil de contractualisation à vocation opérationnelle, porté par une société d'aménagement locale (SEM ou SPL),
- la réalisation d'études financières détaillées pour évaluer la faisabilité du projet,
- une prise en compte du projet dans les documents de planification pour rendre le plan-guide opposable,
- l'engagement d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI),
- un renforcement de l'équipe opérationnelle en charge de l'écocité auprès du TCO, ainsi que la mobilisation de compétences de l'État en matière de planification et d'urbanisme opérationnel compte tenu des enjeux et contraintes du site qui accueille le seul port de l'île et reste soumis à de fortes pressions démographiques et foncières,
- une association des populations au projet avec la mise en place d'une large communication.

Il appartient maintenant aux collectivités et à TCO, porteurs du projet, de décider du choix et des moyens de leurs actions. L'État pourra alors conforter son engagement local et, le cas échéant, mobiliser les compétences spécialisées et les outils nécessaires.

Liste des recommandations

- 1.Accompagner les services de la Région et du TCO pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.....23**
- 2.Proposer aux communes concernées par l'écocité une démarche innovante en matière d'urbanisme au travers d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).....23**
- 3.Proposer à la Région et au TCO, en lien avec les services de l'État (central et local), la réalisation d'une étude financière détaillée pour évaluer la faisabilité du projet.....24**
- 4.Désigner au niveau de l'État local, un chargé de mission transversal responsable du suivi et de l'animation du projet d'écocité auprès des services et en externe.....24**

Introduction

Nature de la mission

En 2008, la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO)¹ de l'île de la Réunion a souhaité inscrire le développement futur d'une partie des cinq communes composant son territoire, dans le cadre de l'appel à projet gouvernemental « Plan ville durable ». Seul projet ultra-marin retenu en 2009 par le MEDDAT², il a pour objectif de structurer un territoire s'étendant des basses pentes de la Possession au centre-ville de Saint-Paul, en incluant la ville du Port.

Ce projet prioritaire pour la Réunion, dont la démographie est particulièrement dynamique sur sa façade ouest, représente un défi majeur pour les vingt prochaines années. Il s'agit en effet de la réalisation d'une opération d'aménagement d'envergure devant accueillir quelque 35 000 habitants dans le secteur de Cambaie-Oméga (Saint-Paul), en relation directe avec Saint-Denis, la capitale régionale, par la nouvelle route du littoral.

Depuis 2009, le TCO a engagé plusieurs démarches parallèles pour la mise en œuvre du projet : élaboration d'un plan-guide par le cabinet Yves Lion, procédure de DUP pour la constitution de réserves foncières, nombreuses études sur les enjeux en termes de logements, de mobilité, de ressource en eau...

Aujourd'hui, la communauté d'agglomération s'interroge sur sa capacité technique et financière à mettre en œuvre un projet d'une telle ampleur.

Le préfet de la Réunion partage ce point de vue et a souhaité une mission d'appui du CGEDD sur le sujet.

L'objectif de cette mission est d'aider les collectivités à définir quelles seraient les solutions de gouvernance, de contractualisation et de portage opérationnel les plus adaptées à la réalisation de ce projet d'écocité insulaire et tropicale pour les vingt prochaines années. A cet effet, il s'agit de permettre à l'État local, au TCO, aux collectivités de disposer d'une vision claire des différentes options réalistes.

Modalités de réalisation de la mission

L'auteure de la mission s'est rendue sur place du 6 au 16 septembre 2015.

¹ Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui exerce des compétences en matière de développement économique, de développement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, de création ou aménagement et entretien de voirie, d'environnement et de cadre de vie...

² Piloté par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), la démarche écocité associée à fin 2014 19 territoires urbains qui prendront pour la plupart le statut de métropole. Elle s'appuie sur des gouvernances locales volontaires et compétentes ; l'enjeu est de parvenir à fédérer les dynamiques locales afin d'accélérer la transition écologique des grands territoires urbains sur le plan environnemental, en lien avec les approches sociales et économiques.

Elle a assisté à la quarantaine d'entretiens organisés pour un « panel³ » de l'*International Urban development association* (INTA)⁴ du 6 au 11 septembre portant sur la gouvernance de l'écocité. Elle a réalisé ensuite une quinzaine d'entretiens avec des acteurs publics et privés : services de la Région, DEAL, direction régionale de la Caisse des dépôts, ADEME, Grand port maritime de la Réunion, EPFR, des SEM, des SPL...(cf annexe 2).

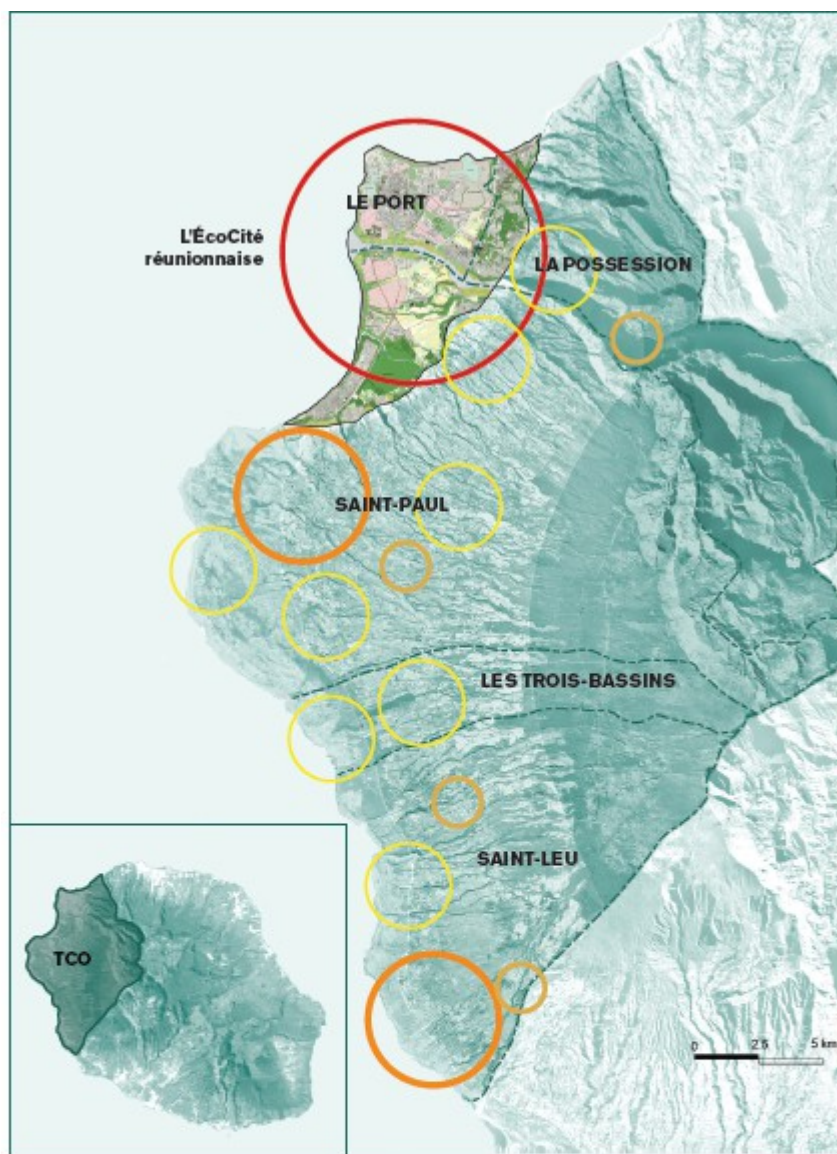
La mission a travaillé uniquement à partir des comptes rendus d'entretiens et de quelques documents qui lui ont été remis; elle n'a eu après son retour que peu d'échanges avec le terrain.



Ateliers Lion associés architectes urbanistes paysagistes | Zone UP Urbanisme | Zone UP Paysage | Artélia Ville et Transport | Jean-Marie Gleizes

³ Un panel est un service de praticiens qui partagent leurs pratiques et leurs expériences professionnelles.

⁴ L'INTA est une association à but non lucratif fondée en 1974 comme « l'Association internationale des villes nouvelles ». Elle a pour mission d'organiser l'échange d'expériences et de pratiques entre ses membres.



L'armature urbaine du Territoire de la Côte Ouest (Source : SCOT, 2011)

- Cœur d'agglomération,
50 logements / hectare
- Pôle secondaire,
50 logements / hectare
- Ville relais,
30 logements / hectare
- Bourg de proximité,
20 logements / hectare

Ateliers Lion associés architectes urbanistes paysagistes | Zone UP Urbanisme | Zone UP Paysage | Artélia Ville et Transport | Jean-Marie Gleizes

1. Les caractéristiques du projet d'écocité

1.1. Un projet d'envergure localisé sur une zone constructible attractive de l'île

L'implantation du projet sur une emprise foncière stratégique de l'île avec peu de dénivelés et des risques naturels limités par rapport aux autres parties de l'île correspond à une zone de développement pour une grande opération d'urbanisme (5000 ha environ) identifiée dès 2003 dans le cadre de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du TCO.

Il existe sur ce site un vrai potentiel de développement économique autour (notamment) de l'unique grand port maritime de l'île, indispensable à l'approvisionnement en situation insulaire.

Des réserves foncières importantes (environ 160 ha : plaine de Cambaie sur le territoire de Saint-Paul) peuvent être urbanisées. Ces terrains ont déjà fait l'objet en mars 2014 d'une déclaration d'utilité publique (DUP) pour la constitution de réserves foncières dans le cadre de la réalisation d'une opération d'aménagement urbain « Cambaie-Oméga ».

Le projet d'écocité est le fruit de l'application des principes de l'éco-conception à un projet urbain de territoire autour de quatre thématiques :

- la préservation des grands équilibres de territoire,
- l'accompagnement et le développement économique et humain, la promotion de l'équité et de l'innovation,
- la maîtrise de la performance des systèmes urbains,
- le centrage autour de l'utilisateur et l'amélioration de la qualité de vie.

L'île est également engagée dans plusieurs projets d'écoquartiers et dans la démarche « Ville Durable Réunionnaise ». L'écocité intègre cette orientation affirmée en faveur du développement durable en déclinant à la fois des orientations urbaines et des ambitions en matière d'innovation de projet.

1.2. Un contexte local favorable

1.2.1. Un projet de qualité disposant d'une notoriété externe

La maîtrise d'ouvrage du projet (assurée par le TCO) a choisi un concepteur de renom : l'agence d'architecture et d'urbanisme Ateliers Yves Lion Associés. Cette équipe a proposé un projet de territoire de grande qualité, retenu au titre de l'appel à projet des écocités, qui a permis sa reconnaissance au niveau national.

La maîtrise d'œuvre, assurée par les ateliers Lion ainsi qu'une équipe pluridisciplinaire associée⁵, propose une opération exemplaire d'aménagement durable développée dans un plan-guide qui a pour ambition de traduire la vision politique sur le long terme propice à accompagner les thématiques de grande échelle (transports, biodiversité), à assurer la mise en cohérence des opérations ponctuelles d'aménagement entre elles, à encourager les projets technologiques innovants et démonstrateurs.

Le référentiel de développement durable du plan-guide est conçu à la fois comme un outil au service du projet, un outil d'aide à l'analyse et à la décision et un outil d'évaluation. S'articulant avec la conduite du projet et sa gouvernance, il a pour objectif la définition de la stratégie durable et accompagnera sa mise en œuvre à toutes les échelles et dans toutes les phases du projet.

Les orientations urbaines et le référentiel de développement durable forment ensemble le plan-guide durable, document cadre de l'écocité de grande qualité⁶. Cet outil, très complet et conceptuel, propose une vision du territoire à l'horizon 2045, et doit être décliné à toutes les échelles de territoire pour devenir applicables.

1.2.2. Mais peu connu et insuffisamment approprié par le terrain

Ce projet est actuellement peu connu des élus dont la plupart ont été renouvelés aux élections municipales de mars 2014. Le thème de l'écocité n'étant pas apparu dans les débats, la population concernée ne s'est pas encore appropriée le projet.

Le plan-guide a été peu diffusé jusqu'à présent auprès des acteurs économiques (ADEME, Grand Port Maritime, SEM rencontrées...). Il n'existe pas de point d'informations dédié sur le projet.

Le périmètre précis du projet écocité et sa surface n'apparaissent pas dans les documents dont a disposé la mission (plan-guide durable, mémoire explicatif de juin 2015, conseil communautaire du 22 juin 2015).

1.2.3. Des collectivités qui affichent leur volonté d'adhérer au projet

Seules trois des cinq communes de l'intercommunalité TCO sont concernées par le projet: Saint-Paul (175 000 habitants), le Port (37 000 habitants), la Possession (30 660 habitants). Les deux autres communes Saint-Leu (33 000 habitants) et Trois Bassins (7 350 habitants) sont hors périmètre. Les trois maires des communes concernées, tous nouvellement élus, sont dans un cheminement positif vis-à-vis du projet.

La ville du Port est la seule commune du projet concernée sur la totalité de son territoire (1600 ha).

⁵ composée autour des ateliers Lion Associés de: Zone UP urbanisme et paysage, Artelia ville et transport, Jean-Marie Gleizes.

⁶ Il se décline en 6 chapitres pour une ville : de proximités, moteur du développement économique local, mobile et accessible, ludique et attractive, jardin, résiliente et économe

1.2.4. Des ambitions affichées en termes de production de logements

Les nouveaux secteurs d'intensification urbaine identifiés dans le plan-guide (hors densification des tissus résidentiels existants) révèlent un potentiel de développement à l'horizon 2045 d'environ 29 000 nouveaux logements dans le cœur d'agglomération, s'ajoutant aux 6000 logements des opérations déjà programmées. Ainsi le cœur d'agglomération peut accueillir à long terme plus de 50 % des besoins en construction neuve du TCO.

TABLEAU DE BORD DE LA PRODUCTION RESIDENTIELLE : une stratégie de phasage pour l'ÉcoCité

(Nota : les chiffres indiqués correspondent à un potentiel de logements livrés)



Lion associés architectes urbanistes paysagistes | Zone UP Urbanisme | Zone UP Paysage | Artélia Ville et Transport | Jean-Marie Gleizes

Mais la commune du Port semble remettre en question l'orientation d'un projet qui reposerait essentiellement sur la création massive de logements dans une nouvelle centralité (plaine de Cambaie) au détriment des problématiques auxquelles elle voudrait répondre en priorité (rénovation, densification). Contrairement à la Possession, le Port a plus de mal à faire rentrer actuellement ses projets dans l'écocité.

1.3. Une communauté d'agglomération TCO, porteuse du projet, engagée

1.3.1. La délibération sur le plan-guide de l'écocité est récente, l'équipe dédiée à sa mise en œuvre réduite

La délibération approuvant le plan-guide a été prise par le Conseil communautaire du TCO le 22 juin 2015. Elle reprend les grandes thématiques de l'écocité mais ne décline pas spatialement les projets. Elle précise que « pour mener à bien l'application du plan guide, le TCO doit organiser la gouvernance qui s'appuiera notamment sur un

dispositif de pilotage adapté à la structuration, au suivi et à l'évaluation de l'action publique à cette échelle inédite, avec mise en place de nouvelles instances: comités thématiques, comités territoriaux, comité scientifique... ».

Le projet est porté par le président du TCO (maire de Saint-Paul) et plus particulièrement par un vice-président dédié (maire adjoint de Saint-Paul) ainsi qu'un directeur général adjoint (DGA) écocité assisté d'une équipe réduite (3ETP).

Ainsi, le pilotage du projet est porté par quelques individualités, mais souvent dans une certaine ambiguïté en terme de positionnement: leur intervention est elle-faite au titre du TCO ou à celui de l'écocité ?

1.3.2. Les orientations du plan-guide ne sont pas encore opposables

Compte tenu de la date récente d'approbation du plan-guide, ses orientations ne sont pas encore compatibles avec ou transcrits dans les nombreux documents d'urbanisme concernés⁷.

Cette situation crée, dans le fonctionnement actuel du TCO qui applique ces différents documents, des tensions internes nuisibles à son action générale ainsi que des difficultés d'articulation avec les services techniques des villes concernées, compétentes en matière d'urbanisme, qui instruisent et délivrent les permis de construire.

Ainsi la transcription dans les documents de planification et dans le contexte réglementaire actuel est une condition nécessaire pour garantir un certain ancrage du projet dans le développement programmé des collectivités.

Des OAP (orientations d'aménagement et de programmation) devraient également garantir la bonne déclinaison des projets tout en gardant une certaine souplesse dans la définition spatiale exacte.

1.3.3. Un pilotage général peu lisible

A ce stade, le projet ne s'adosse pas à un outil d'aménagement bien identifié qui renverrait à un pilotage connu. Il est nécessaire de définir le cadre réglementaire dans lequel rentrera le projet pour clarifier le pilotage.

Par son ampleur et sa complexité, ce projet mobilise un nombre important d'acteurs qu'il est nécessaire de coordonner. Le manque de lisibilité actuel sur le pilotage du projet crée des incompréhensions et dysfonctionnements.

A titre d'exemple, le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Paul arrêté le 29 septembre 2011 n'inclut pas les perspectives d'une urbanisation future de la zone de Cambaie à travers le projet d'écocité porté par le TCO. Ce point est souligné dans

⁷ Le schéma d'aménagement régional (SAR) valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) approuvé en novembre 2011 ; le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du territoire de la côte ouest (TCO) approuvé en 2013 ; le schéma départemental des carrières (SDC) de novembre 2010 ; le programme local de l'Habitat (PLH) en vigueur ; le plan de déplacements urbains (PDU) approuvé en décembre 2007 ; le schéma d'aménagement et de gestion des eaux Ouest (SAGE Ouest) de juillet 2006 ; le projet d'irrigation du littoral ouest (PILO) ; les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes concernées.

l'avis de l'autorité environnementale (AE) en date de janvier 2012 qui recommande que le PLU en tienne compte.

1.3.4. Un manque de visibilité dans le montage économique du projet

La programmation technique et financière du projet n'a pas été communiquée à la mission. Une lisibilité des modes de financement à moyen et long terme est indispensable. Le plan de financement devrait garantir le financement des éléments structurants incontournables du projet et donner des garanties tout en permettant des adaptations du projet dans le temps.

Dans le cadre de la mise en œuvre des « investissements d'avenir »⁸, l'action « ville de demain » permet de soutenir l'investissement dans les villes retenues au titre des écocités par un fonds qui fait l'objet d'une convention entre l'État et la caisse des Dépôts, opérateur de l'action⁹. Le fonds intervient sous la forme de subventions à l'investissement et à l'ingénierie et de prises de participation.

Grâce à ce fonds, l'Etat accompagne depuis 2010 les projets portés par les collectivités locales dans le cadre de la démarche écocité. La première tranche s'est déroulée entre 2010 et 2014. La deuxième tranche qui démarre fin 2015 s'inscrit dans la continuité de la première.

La mission n'a eu qu'une faible visibilité sur les modalités de pilotage et d'association des communes concernées par le suivi de ce programme dont les investissements les plus importants pour la première tranche peinent à sortir.

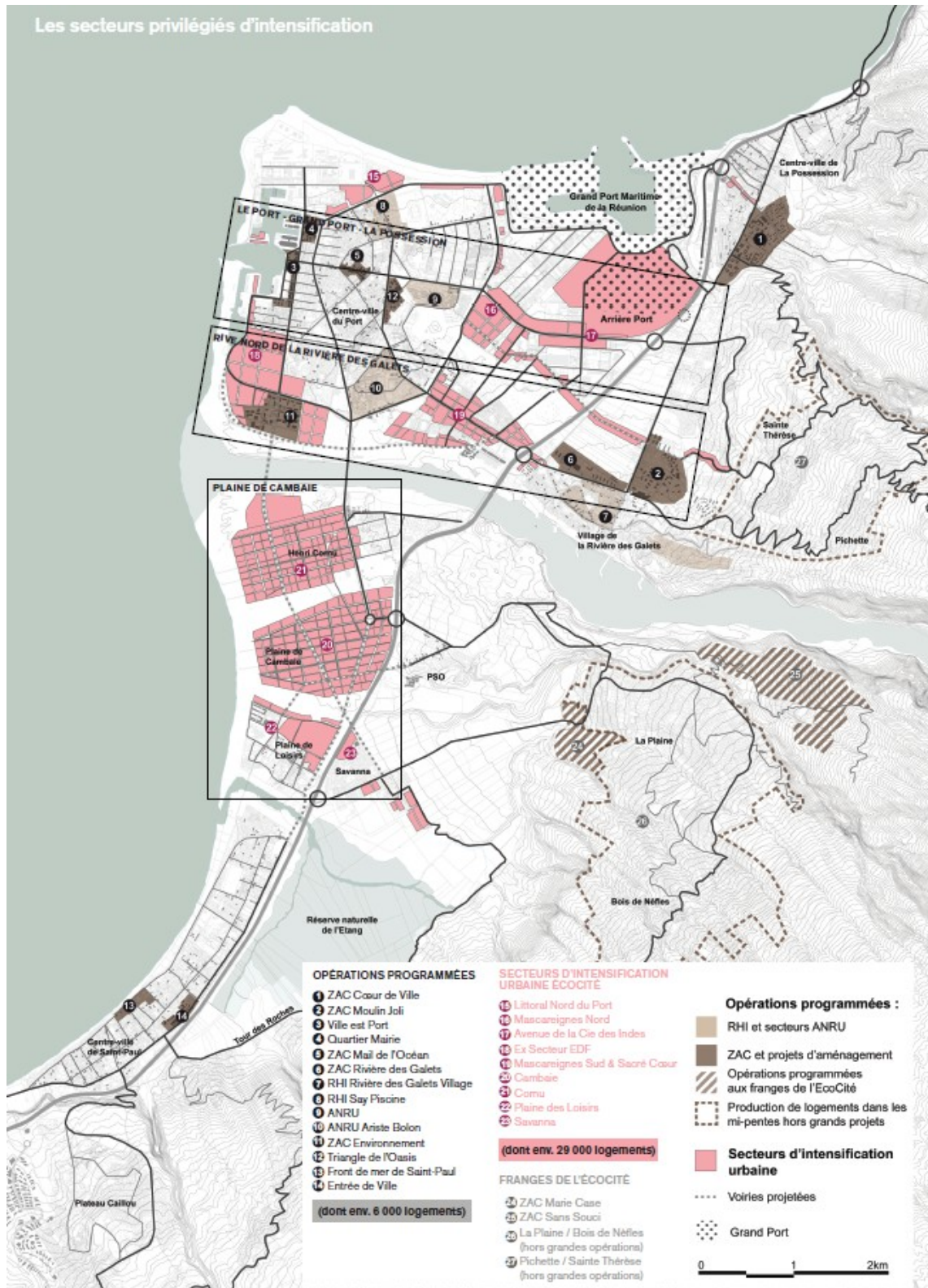
1.4. Un projet reconnu et attendu par les acteurs économiques, tant privés que publics

Le projet d'écocité a pour ambition d'être le point de départ d'une mutation de l'économie réunionnaise. Les nombreuses structures sociétés d'économie mixte (SEM), aménageurs (essentiellement des bailleurs), sociétés publiques locales (SPL : il en existe 8 à la Réunion), investisseurs privés, grand port maritime de la Réunion, sont conscients que l'écocité représente une chance et un enjeu important pour le développement du territoire.

⁸ Loi de finance rectificative n°2010-237 du 9 mars 2010

⁹ Convention signée le 28 septembre 2010 (publication JORF n°0227 du 30 septembre 2010)

Les secteurs privilégiés d'intensification



2. Les propositions d'action

2.1. L'État garant de la démarche écocité

Dans ce contexte insulaire à forte croissance démographique, la démarche écocité, initiée par l'Etat qui vise à la réalisation d'opérations d'aménagement exemplaires permettant l'évolution durable des villes, permettrait à terme la maîtrise de ce territoire contraint et soumis à de multiples pressions.

Pour accompagner le projet, la présence de l'État paraît indispensable pour plusieurs raisons :

- la durée de l'opération (une vingtaine d'années) nécessite un suivi maîtrisé au-delà du « temps politique »,
- la zone concernée croît de manière très rapide, un nombre toujours plus important de constructions non maîtrisées risque de « miter » définitivement ce territoire,
- le développement d'un programme ambitieux de logements prenant en compte les orientations de développement durable constitue un atout pour l'île.

D'une manière plus générale, il existe sur l'île une réelle dynamique de projets portés par les collectivités (sur les écoquartiers par exemple), mais de manière trop isolée et pensée projet par projet. Aussi, la coordination des différents projets, dans leur gouvernance au niveau de l'articulation des échelles, des liaisons entre les projets, de la mobilisation des acteurs constitue un enjeu important.

Par ailleurs, le périmètre actuel de l'écocité sur trois communes du TCO qui en comporte cinq, rend indispensable un outil dédié pour piloter le projet.

2.2. Les enjeux de la gouvernance du projet : les différentes hypothèses

Sur l'île, le déficit de projets de territoires aux différentes échelles, au bénéfice de projets juxtaposés sans réelle cohérence et résultant d'opportunités ou d'initiatives (réponses à appels à candidatures, propositions d'aménageurs privés au gré des opportunités foncières) fait que le SAR a des difficultés à se positionner comme projet de territoire, il est davantage perçu comme une contrainte.

La difficulté à conduire des projets dans le temps, dès lors qu'un changement politique a lieu, nécessite d'ancrer des principes et des orientations fortes dans des projets de territoire validés collectivement. Les documents de planification, en particulier dans leurs dernières évolutions législatives, permettent d'assurer cette stabilité.

Si les projets d'écoquartiers peuvent être assez bien identifiés, spatialement et en termes de gouvernance (la commune), l'écocité renvoie à des dispositifs de gouvernance qui doivent être déterminés au cas par cas, en fonction des caractéristiques de chacun des territoires.

Trois hypothèses sont étudiées ci-après : la première consiste à renforcer la gouvernance actuelle de l'écocité au niveau du TCO en s'appuyant sur une SPL pour la dimension opérationnelle, la deuxième repose sur la création d'une opération d'intérêt national (OIN) à laquelle serait adossée un établissement public d'aménagement (EPA), la dernière propose un projet d'intérêt majeur (PIM) appuyée par une SEM ou une SPL départementale.

2.3. Un pilotage renforcé de la collectivité TCO

Il manque dans ce projet d'écocité à la fois un pilotage clairement identifié et un mode d'échanges directs entre les collectivités concernées par le projet. Les communes ressentent un « flou » dans la gouvernance du projet d'écocité, en particulier le manque d'interlocuteur dédié à ce projet. Les échanges sur les questions quotidiennes d'aménagement se font dans le même cadre que les échanges sur l'écocité, avec un manque de lisibilité. Le pilotage n'est pas jugé à la hauteur des enjeux.

Les communes regrettent également un manque de communication entre les communes, hors TCO. Chacune développe son approche, son positionnement sans disposer d'un lieu stratégique identifié, dans une logique quasi concurrentielle entre collectivités plus ou moins engagées. A titre d'exemple la Possession a bien identifié l'intérêt, en particulier financier, à faire rentrer ses actions locales dans le cadre d'écocité par le biais du financement des investissements d'avenir (PIA 2ème tranche).

Le TCO porte la démarche écocité depuis l'origine et assure de fait le pilotage stratégique. La gouvernance du projet doit répondre à un enjeu de pérennité de l'action politique.

Le TCO qui a initié ce projet, a naturellement vocation à continuer à assurer son pilotage stratégique, sous un mode renforcé, mais en s'appuyant sur une société publique locale dédiée qui associera plus largement l'ensemble des acteurs concernés : Etat, Région, Collectivités (cf annexe 3 : article presse 12 septembre).

2.4. Les caractéristiques des opérations d'intérêt national

2.4.1. La définition juridique

Le code de l'urbanisme ne donne aucune définition des opérations d'intérêt national. Il se borne à prévoir à l'article L 129-9-1 que leur liste est prévue par décret en Conseil d'État et, notamment aux articles L 311-1 et L 422-2, les conséquences juridiques qu'entraîne la création d'une OIN.¹⁰

A chaque création d'une OIN, un décret en Conseil d'État vient d'une part ajouter à l'article R 121-4-1 du code de l'urbanisme le nom de la nouvelle OIN, d'autre part en prévoit le périmètre dans une annexe.

L'article L 311-1 prévoit que les ZAC situées, en tout ou partie, à l'intérieur du périmètre d'une OIN sont créées par le préfet. L'article L 422-2 dispose que l'autorité administrative de l'État est compétente pour les autorisations d'urbanisme, et, donc, en particulier pour délivrer un permis de construire ou une autorisation de lotir.

¹⁰ Sources : rapport CGEDD n° 0008054-01 Projet urbain autour de la gare de Matabiau Mai 2012

Ces deux articles montrent bien que les OIN constituent un régime dérogatoire. Elles sont la contrepartie de la décentralisation. C'est en effet lorsque les compétences d'urbanisme ont été transférées aux collectivités territoriales que l'État a souhaité « garder la main » sur les grandes opérations stratégiques en termes d'aménagement du territoire. Les premières OIN ont été les périmètres des villes nouvelles.

Il faut souligner que les collectivités territoriales conservent leurs compétences en matière de document d'urbanisme. L'État veille, toutefois, à la prise en compte des opérations d'intérêt national, comme l'indique l'article L 121-2 qui figure dans le chapitre relatif aux dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales.

Par ailleurs, le principe de constructibilité limitée, en l'absence de document d'urbanisme, ne s'applique pas aux constructions et installations nécessaires à la réalisation d'opérations d'intérêt national, comme il est dit à l'article L 111-1-2. Enfin, la loi du 17 juillet 2009 a supprimé tout droit de priorité ou de préemption sur les terrains et immeubles appartenant à l'État et à ses établissements publics « en vue de la réalisation » d'une OIN.

2.4.2. La « marque OIN »

Chaque territoire concerné par une OIN est considéré comme un territoire prioritaire sur lequel doit se concevoir et se mettre en œuvre un projet urbain exemplaire et d'envergure, susceptible de faire de ce territoire un lieu attractif sur le plan national, voire international; il peut, en particulier, s'agir de développer le potentiel d'une métropole pour qu'elle se situe favorablement dans la concurrence européenne. La prise en compte des exigences du développement durable est désormais incontournable et participe au caractère exemplaire de l'opération.

L'OIN peut porter un nom qui puisse la faire connaître à l'international, tel est le cas d'Euroméditerranée à Marseille et d'Euratlantique à Bordeaux.

2.4.3. La typologie des OIN

On constate une grande diversité d'OIN. Historiquement les premières OIN ont été les villes nouvelles.

Aujourd'hui, elles peuvent porter sur de vastes territoires composés de nombreuses communes comme l'OIN du Mantois-Seine aval ou celle de Seine amont, même si les opérations d'aménagement concernent nécessairement des territoires plus restreints. Elles peuvent être d'un seul tenant ou en « taches de léopard ».

Elles peuvent porter sur une zone à forte attractivité comme la Défense ou sur des territoires qui, au sein d'une ville, doivent être profondément requalifiés comme à Marseille avec Euroméditerranée ou à Saint-Etienne. Il peut s'agir de territoires constitués de plusieurs communes, comme dans l'agglomération bordelaise ou la plaine du Var. D'autres sont spécifiques par leur caractère « thématique » : aéroports de Paris, zones portuaires, Village-Nature à Marne-la-Vallée.

L'objectif très fort de développement économique qui est commun aux OIN n'est toutefois pas suffisant pour justifier la création d'une OIN, puisque quelques opérations d'aménagement emblématiques, comme Euralille, Lyon confluence ou l'île de Nantes, n'ont pas donné lieu à des OIN.

En définitive, si l'on excepte les OIN atypiques, c'est d'abord la volonté de l'État et des collectivités territoriales de travailler dans un partenariat durable sur un territoire considéré comme stratégique qui justifie la création d'une OIN.

2.4.4. La gouvernance

L'OIN permet à l'État et aux collectivités publiques concernées d'avoir une stratégie commune sur un territoire. Il s'agit bien d'une « ambition partagée ».

Cette stratégie commune est souvent définie précisément par un protocole pluriannuel qui indique les principaux enjeux du territoire, les objectifs d'aménagement et les moyens, notamment financiers de les atteindre.

Elle est très généralement mise en œuvre par un établissement public d'aménagement (EPA) (cf 2.5) ; la représentation de l'État par rapport à celle des collectivités territoriales est minoritaire ou paritaire, mais jamais majoritaire.

Le succès d'une OIN provient de la capacité des acteurs nationaux et locaux à se mettre d'accord sur ce que l'on doit faire sur le territoire concerné. Il dépend à la fois du bon fonctionnement du conseil d'administration et de la concertation sur le terrain de tous les acteurs. Cette exigence est plus forte lorsque le périmètre inclut de nombreuses communes.

2.4.5. l'équilibre financier

L'aménagement a un coût d'autant plus élevé que le projet est ambitieux. Il convient donc que l'État et les acteurs locaux se mettent d'accord sur le financement et sa répartition, ce qui se fait normalement dans le protocole pluriannuel. Sans que cela se retrouve nécessairement dans les OIN, la règle générale est maintenant que l'État prenne en charge, au travers de l'EPA, au maximum le tiers du déficit d'aménagement à terminaison des opérations.

Cet équilibre financier dépend largement de la capacité de l'établissement public d'aménagement à faire tourner rapidement le foncier dont il dispose, en réduisant les délais pour l'aménagement des terrains disponibles et la vente des droits à construire afférents.

2.4.6. L'enjeu politique

L'État, en créant une OIN, s'associe au bon déroulement du projet urbain et de sa continuité. Il fait en sorte, dans la limite des contraintes des acteurs, que tous des services ou ses établissements publics (par exemple, les établissements publics fonciers) concourent à la bonne mise en œuvre du projet urbain. Il peut aussi avoir à réduire les divergences qui peuvent se produire entre les acteurs locaux grâce à la concertation menée par l'établissement public d'aménagement.

L'OIN peut aussi justifier, de la part de l'État, la réservation de crédits de droit commun ou le bénéfice de démarches nationales. C'est ainsi qu'il peut faire ses meilleurs efforts pour que les dotations en matière de logement ou de transports publics convergent sur le territoire pour réaliser les objectifs de l'OIN.

2.5. Les caractéristiques du projet d'intérêt majeur (PIM)

2.5.1. La définition juridique

De définition plus récente, le PIM, crée par la loi ALUR du 24 mars 2014, est un nouvel outil offert aux collectivités pour permettre la réalisation d'opérations d'aménagement qui, par leur taille et leur complexité nécessitent un important niveau 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'état.

2.5.2. La gouvernance

Le PIM, « tour de contrôle du projet », semble pouvoir répondre aux enjeux du projet. Il est basé sur une notion de projet, il assure la coordination des acteurs publics, y compris de l'État sans que celui-ci se positionne comme initiateur de la démarche, il permet de garantir la bonne coordination avec les projets d'infrastructures du niveau régional, il définit les conditions de financement, il emporte la compatibilité des documents supra-communaux (cf annexe 4).

Il s'agit d'une contractualisation à vocation opérationnelle (articles L 350 1 à 7 du code de l'urbanisme) qui peut associer des SPL, des établissements publics signataires et peut avoir des effets en matière de création de ZAD et de mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Ce contrat permet une coopération « public-public » (Etat, communes, EPCI, Conseil général, conseil régional) dans la réalisation de projets structurants.

2.5.3. Un outil en expérimentation

Cet outil qui a été conçu sur le modèle des contrats de développement territorial (CDT) reste encore en expérimentation aujourd'hui. Le seul endroit où il est actuellement testé est à Toulouse pour le projet Europolia autour de la gare de Matabiau.

Le montage du PIM reste lourd et nécessite une étude d'impact préalable. Il est piloté par les collectivités concernées, notamment la Région, et mis en œuvre par une équipe expérimentée. Il pourrait être sollicité une assistance accrue de l'État central, sous un mode expérimental, pour le développement de ce nouvel outil.

2.6. Les outils de l'aménagement

2.6.1. L'établissement public d'aménagement (EPA)

L'OIN peut être mise en œuvre par un établissement public d'aménagement (EPA), mais il n'y a aucune obligation juridique.

L'article L 321-14 prévoit la possibilité de « créer des établissements publics d'aménagement ayant pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national ».

Leur mission principale est de « conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de leur

territoire, dans le respect de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale dans l'habitat ainsi que du renouvellement urbain ».

Le rôle important que l'EPA a à jouer dans le développement économique d'un territoire doit se traduire par la définition d'une stratégie territoriale partagée par les collectivités territoriales.

Pour mener les opérations d'aménagement qui lui sont confiées, un protocole financier préparé par l'EPA est signé entre l'État et les collectivités territoriales et détermine sur une longue période les engagements financiers de chacun. En règle générale, le déficit prévisionnel d'opération est pris en charge par l'État à hauteur d'un tiers au maximum, ce qui représente, dans la majorité des cas, entre 1 et 2 M€/an.

Comme aménageur, l'EPA peut se voir déléguer le droit de préemption. L'ordonnance n°2011-1068 du 8 septembre 2011 prévoit que l'EPA doit élaborer un projet stratégique opérationnel qui tienne compte des orientations stratégiques définies par l'État.

Elle fixe la composition du conseil d'administration : représentants de l'Etat, représentants des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre pour au moins la moitié, et personnalités qualifiées.

La création d'une OIN n'entraînant pas nécessairement celle d'un EPA, la fonction d'aménageur pourrait également être exercée par une SEM ou une SPL.

2.6.2. Les sociétés publiques locales (SPL)

Le montage du PIM doit être pris en charge par une structure dédiée dans la configuration actuelle de la gouvernance.

La solution de la société publique locale (SPL), et non d'une société publique locale d'aménagement (SPLA), qui a été retenue par le « panel » peut se réaliser soit par création, soit par transformation de structures existantes : SEM, SPLA...(cf annexe 5 : procédures permettant de monter une SPLA ou une SPL).

Les collectivités locales ou leurs groupements peuvent créer des SPL dont ils détiennent la totalité du capital en application de l'article premier de la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales (article L.1531-1 du CGCT).

Une circulaire en date du 29 avril 2011 est venue apporter des précisions sur le régime juridique applicable aux SPL. Par dérogation à l'article L 225.1 du livre II du code de commerce, ces sociétés qui revêtent la forme de société anonyme sont composées d'au moins deux actionnaires.

Les SPL ont un champ d'intervention plus large que celui des SPLA. Il recouvre globalement celui des sociétés d'économie mixte locales (SEML) : opérations d'aménagement au sens de l'art L 300.1 du code de l'urbanisme, opérations de construction, ou exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Cependant, si les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer des SPL dans des secteurs variés, elles ne peuvent le faire que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi. Les SPL n'ont, en outre, pas vocation à exercer des fonctions support comme la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire ou encore des expertises juridiques ou d'assistance technique pour le compte des collectivités qui les contrôlent.

Selon l'esprit de la loi, tout comme les SPLA, les SPL sont mis à la disposition des collectivités territoriales leur permettant de recourir à une société commerciale sans publicité ni mise en concurrence préalables, dès lors que certaines conditions sont remplies. Ainsi, elles ont vocation à intervenir pour le compte de leurs actionnaires dans le cadre de prestations intégrées (quasi-régie ou « in house »).

Notons que la Région est dotée depuis 2002 d'un établissement public local à caractère industriel et commercial: l'établissement public foncier de la Réunion (EPFR) régi par les articles L 324 1 et suivants du code de l'urbanisme. Il est compétent pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières, pour le compte de ses membres ou de toute personne publique, en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement. L'EPFR est déjà impliqué dans l'écocité (portage des terrains de Cambaie).

Des moyens du Programme investissement d'avenir (PIA) pourraient être mobilisés pour le montage du PIM. Mais le temps est compté puisque l'engagement de la 2ème phase du programme est en cours et déjà très avancé.

2.7. Les conditions nécessaires pour faire de l'écocité une opération exemplaire

Au vu de la qualité du plan-guide du projet d'écocité s'imposent naturellement des contraintes particulières dans les objectifs, la conception et la conduite de l'opération, d'autant plus fortes dans une OIN.

2.7.1. Une prise en compte des exigences du développement durable.

Le projet d'écocité doit réellement être une opportunité pour réaliser une opération exemplaire en termes de développement durable, qu'il s'agisse de la construction neuve, de la rénovation-reconstruction ou des déplacements. Trois objectifs doivent être poursuivis à cette fin:

- la desserte en transports collectifs et l'intermodalité des différents modes de transport, avec une fluidité et une qualité des échanges possibles,
- la valorisation des modes doux de transport,
- la promotion de la qualité de l'urbanisation et des constructions nouvelles, tout en assurant le maintien de la mixité sociale des quartiers.

2.7.2. Un projet attractif pour les investisseurs

Les caractéristiques du site de l'écocité et le dynamisme économique, démographique et culturel de l'intercommunalité crée un environnement favorable au succès d'un projet d'aménagement.

Il importe que toutes les forces sociales, économiques, voire scientifiques et culturelles soient mobilisées pour favoriser son succès.

En particulier, les modalités d'association des milieux économiques doivent être précisées et la question d'un éventuel grand projet structurant devrait pouvoir être débattue et tranchée. Il est à signaler que les OIN existantes ont pour la plupart jugé nécessaire de bâtir dès l'origine leur projet autour ou avec un grand équipement commercial ou culturel.

Une étude spécifique pourrait être conduite pour éclairer les détails des grands projets moteurs envisagés et prendre les premiers contacts avec des opérateurs pour en tester la faisabilité.

2.7.3. Un périmètre d'opération suffisamment large

Le périmètre de l'opération doit faire l'objet d'études complémentaires en cohérence avec l'ambition du projet et son nécessaire équilibre financier.

L'articulation du projet avec les autres projets stratégiques de l'île doit être affirmé, en particulier en ce qui concerne les transports régionaux et urbains.

2.7.4. La possibilité d'une stratégie foncière ambitieuse

Le retour d'expérience observé sur des opérations d'aménagement de grande ampleur, telles que les premières OIN, montre que le succès est largement conditionné par l'existence, dès le démarrage de l'opération d'un foncier immédiatement disponible à un niveau minimum très significatif (taille estimée à 15 % du périmètre de l'opération avec des emplacements de qualité). Ceci doit permettre tant d'implanter rapidement les équipements moteurs de l'opération assurant force d'attractivité et image de marque, que d'assurer dans de bonnes conditions l'équilibre financier de l'opération.

La nécessité pour tout opérateur de préciser les estimations du foncier disponible sur la zone d'aménagement et d'assumer un interventionnisme quotidien en matière foncière (permis de construire, droit de préemption, création de ZAC) doit permettre de contrôler sans faille le rythme d'implantation des projets fonciers.

2.7.5. Une capacité d'investissement qui doit se situer à la hauteur des ambitions du projet

Avant de prendre toute décision, il est nécessaire de tester le réalisme du projet sur le périmètre envisagé de l'opération.

Les contributions des différents opérateurs et le plan de financement de l'opération d'aménagement pourront alors être négociés avec les partenaires.

2.7.6. Le calendrier de la réflexion sur le mode de gouvernance

Des études complémentaires doivent permettre de préciser l'opération envisagée et de présenter l'équilibre économique prévisionnel de l'opération d'aménagement.

En particulier, dans le cas d'une OIN et même d'un PIM, les collectivités territoriales et l'État devront confirmer leur appréciation sur l'intérêt de participer à un tel mode de gouvernance qui suppose :

- pour l'État une participation financière à l'équilibre de fonctionnement de l'opération,
- pour le TCO, le transfert à l'État de certaines compétences d'urbanisme,
- pour les collectivités territoriales (conseil régional et départemental) la confirmation de leur volonté de participer à l'aménagement de l'écocité.

C'est après ces différents points et suivant le calendrier qui sera déterminé par les collectivités territoriales (Région et TCO) que le mode de gouvernance pourra être déterminé.

Le choix se fera essentiellement entre une OIN ou un PIM (la décision revenant in fine à l'État). Une concertation territoriale étroite sera nécessaire pour préciser ce choix.

3. Des recommandations pour agir

3.1. Stabiliser les grandes orientations du plan-guide

Sans alourdir la démarche, il est important d'avoir préalablement une réflexion sur le périmètre pertinent du projet ; celui-ci n'incluant pas actuellement toutes les communes du TCO et de clarifier le projet de l'écocité en lien avec les maires nouvellement élus des communes concernées : périmètres, priorités, phasages...

3.2. Rendre les orientations du plan guide opposables

Les orientations du plan-guide nécessitent d'être déclinées dans les nombreux documents d'urbanisme. Elles doivent être rendues opposables ou compatibles à l'échelle des documents de planification que sont :

- le SAR (compétence Région) approuvé en novembre 2011¹¹ qui contient des prescriptions applicables valant SMVM,
- le SCOT du TCO (compétence TCO) approuvé en avril 2013, qui définit les orientations supra-communales opposables, ainsi que le SDC, le PLH, le PDU, le SAGE Ouest et le PILO,
- les PLU (compétence des communes) qui doivent être rendus compatibles avec le SCOT.

1. Accompagner les services de la Région et du TCO pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

Les trois communes concernées ont chacune un PLU (en révision pour certaines) et délivrent elles-mêmes leurs autorisations d'occupation du sol (la DEAL n'instruit plus d'autorisations d'urbanisme pour le compte des communes). Il est proposé aux communes la mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal permettant la bonne mise en cohérence de leurs territoires.

2. Proposer aux communes concernées par l'écocité une démarche innovante en matière d'urbanisme au travers d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

3.3. Communiquer sur le projet et associer les populations concernées

Il n'y a pas eu d'étude d'impact réalisé sur le projet. Une telle étude pourrait être l'occasion d'associer les populations concernées.

Des points d'informations pourraient être créés pour permettre un dialogue avec les acteurs de terrain.

¹¹ Le SAR constitue conformément aux textes qui ont prescrit ce document dans les régions d'outre-mer, le projet de développement, de mise en valeur de la mer et de protection de l'environnement. Il détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, forestières...

3.4. Évaluer la faisabilité financière, hiérarchiser et planifier les opérations dans le temps

Étudier la faisabilité du projet par la réalisation d'un plan de financement d'ensemble qui détaillera les projets, leur hiérarchisation, tout en apportant une vigilance particulière au traitement du foncier. Ce plan s'appuiera sur la mobilisation de tous les acteurs, outils et financements disponibles : LBU, défiscalisation, FEDER, fonds européens, programme investissement d'avenir...

3. Proposer à la Région et au TCO, en lien avec les services de l'État (central et local), la réalisation d'une étude financière détaillée pour évaluer la faisabilité du projet.

3.5. Renforcer les ressources humaines de la collectivité et la mobilisation de compétences de l'État en matière d'urbanisme

La collectivité TCO devrait adapter ses moyens humains à la hauteur des enjeux du projet.

Par ailleurs il sera nécessaire de renforcer la mobilisation de compétences de l'Etat en matière d'aménagement opérationnel et de ville durable.

Cette mobilisation de compétences techniques spécifiques est nécessaire pour assurer l'accompagnement du projet; assister les communes sur l'articulation de l'ensemble des réglementations applicables; suivre les fonds d'État mobilisables (PIA, LBU...); initier des démarches de PLUI; suivre la dimension opérationnelle des opérations.

4. Désigner au niveau de l'État local, un chargé de mission transversal responsable du suivi et de l'animation du projet d'écocité auprès des services et en externe.

Conclusion

La mission n'a pu répondre que partiellement aux attentes du Préfet sur cette question complexe de la gouvernance de l'écocité. La distance géographique et les moyens de la mission n'ont pas permis d'aller jusqu'au bout de l'exercice; le présent rapport présente différentes hypothèses, leurs avantages, leurs inconvénients.

Ce sont les collectivités, responsables du projet, qui doivent se mettre en situation de continuer à porter cette démarche en trouvant les voies et moyens de le faire. L'État en les invitant à répondre à un appel à candidature en 2009, a proposé une démarche expérimentale en matière d'écocité à l'échelle d'un grand territoire. Il n'a pas naturellement vocation à porter le projet ni à se substituer aux collectivités.

Une étude de faisabilité financière détaillée et une concertation territoriale étroite sont nécessaires pour préciser le choix de gouvernance entre une OIN (la décision revenant in fine à l'État) ou un PIM. L'outil opérationnel peut être de type EPA ou SPL.

Il aurait été simple de préconiser la mise en place d'une OIN et d'un EPA. Si la mission ne l'a pas fait, c'est bien pour laisser aux décideurs locaux, responsables en matière d'aménagement, le choix et les moyens de leurs actions. Au final, ce sont bien les populations locales qui seront les premières concernées sur le long terme.

L'État pourra alors conforter l'engagement local et, le cas échéant, mobiliser les compétences spécialisées et les outils nécessaires.

« Un projet démocratique ne se décrète pas, il se mature ».

Aude Dufourmantelle



Inspectrice générale de
l'administration du développement durable

Annexes

1. Lettre de mission et notification

CGEDD N° 010284-01



PRÉFET DE LA RÉUNION

Secrétariat général
pour les affaires régionales

Saint Denis, le 24 JUN 2015

Le préfet

à

**Madame la Ministre de l'Ecologie du
Développement Durable et de
l'Energie Présidente du conseil général
de l'environnement et du
développement durable**

Objet : EcoCité – appui à la mise en œuvre du projet d'écocité insulaire et tropicale

En 2008, le Territoire de la Côte Ouest a souhaité inscrire son développement futur et celui de La Réunion dans le cadre de l'appel à projet gouvernemental « Plan Ville Durable ». Porté par les 5 communes, le projet d'Ecocité « insulaire et tropicale », unique projet ultra-marin labellisé en 2009 par le MEDDAT, a pour objectif de structurer le territoire s'étendant des basses pentes de La Possession, au centre ville de Saint Paul en incluant la ville du Port.

Acquisition de foncier, densification de dents creuses, constitution d'une trame forte liant trois villes, intensification des différents quartiers, transformation des réseaux de transport (voirie, TCSP, modes doux), liaisons entre les bas et les hauts, reconquête du littoral, intégration du développement économique et plus particulièrement du Port, création d'une ville nouvelle en relation directe avec la capitale régionale par la nouvelle route du littoral. Autant de défis majeurs sur une période de 20 ans, prioritaires pour le développement de La Réunion dont la démographie dynamique s'installe tout particulièrement sur sa façade ouest. Ces enjeux majeurs de développement urbain durable impliquent un soutien et un accompagnement fort de l'Etat. Il s'agit d'un projet emblématique pour les outre mer, à fort impact régional permettant de répondre en partie aux problématiques de développement économique et démographique de la Réunion, mais aussi de valorisation de savoirs faire locaux.

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'aménagement, le TCO a engagé depuis la labellisation plusieurs démarches parallèles : l'élaboration d'un plan guide par le cabinet Yves Lion, une procédure de DUP simplifiée pour la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement d'importance sur le secteur de Cambaie-Omega portant sur une surface d'environ 175 hectares et permettant la création d'une ville de 35 000 habitants, des études nombreuses sur les enjeux de logements, de mobilité, de ressources en eau, de risques...

Préfecture de La Réunion – 1 rue de la Messagerie – CS 51079 – 97404 Saint Denis cédex
Secrétariat : 0262 40 77 02 / 40 76 41 – Télécopie : 0262 40 77 09 – courriel : secretariat-sgar@reunion.pref.gouv.fr
Internet : www.reunion.gouv.fr

...

Nous arrivons à présent à un stade d'avancement du projet où le TCO s'interroge sur sa capacité technique et financière à mettre en œuvre un projet d'une telle ampleur. Je partage cette interrogation sur laquelle j'ai pu échanger avec monsieur le Secrétaire Général du MEDDE lors de son déplacement à La Réunion les 8 et 9 juin dernier, lequel m'a suggéré de solliciter la mobilisation d'une équipe du CGEDD pour diligenter dans meilleurs délais une mission d'assistance. L'objectif de cette mission serait d'aider à définir quelles seraient les solutions de gouvernance, de contractualisation et de portage opérationnel les plus adaptées à la réalisation dans les 20 prochaines années du projet d'Ecocité insulaire et tropicale de La Réunion.

Je souhaiterais que cette mission puisse nous permettre, Etat, TCO, collectivité régionale, de disposer d'ici le mois d'octobre d'une vision claire des différentes options réalistes sur lesquelles nous pourrions débattre afin de définir la future gouvernance de l'Ecocité.

Je reste, tout comme mes services, à votre disposition pour préciser l'avancement du projet, le contexte et les enjeux pour la Réunion.



Dominique Sorain

Copie : SG MEDDE



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le

07 SEP. 2015

Le vice-président

Note à l'attention de

Madame Aude Dufourmantelle
Inspectrice générale de l'administration du
développement durable

Référence CGEDD n° 010284-01

Par lettre du 24 juin 2015 (pièce jointe), le préfet de la Réunion a demandé à la ministre de l'écologie, de développement durable et de l'énergie que le CGEDD lui apporte son assistance pour la définition de la gouvernance de la future écocité à Saint-Paul.

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est le président de la 3ème section. La 6ème section étant associée à cette mission, vous consulterez son président aux étapes clés de sa réalisation. Elle est enregistrée sous le n° 010284-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait du préfet de la Réunion de disposer d'un rapport pour le 1^{er} octobre 2015.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de me l'adresser afin que je puisse le lui transmettre.



Patrice PARISÉ

Copies :

2. Liste des personnes rencontrées¹²

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
BERTRAND	François	DGALN/DHUP/AD	Ss directeur	5 août
CHANE SEE CHU	Rachel	DGALN/DHUP/AD	Adjt ss directeur	5 août 24 septembre
MORITZ	Isabelle	DGALN/DHUP/AD5	Adjt chef de bureau	4 septembre 24 septembre
NIEBUDEK	Jan	DGALN/DHUP	Chargé de mission DOM	30 août
SINIMALE	Joseph	TCO Saint Paul	Président Maire	6 et 7 septembre 2015
MAROUVIN	Fabrice	Ecocité TCO Saint Paul	VP écocité Maire adjoint	6 et 7 septembre
MIRANVILLE	Vanessa	Possession	Maire	6 et 7 septembre
HOARAU	Olivier	Le Port	Maire	6 et 7 septembre
PAUSE	Daniel	Trois Bassins	Maire	7 septembre
SORAIN	Dominique	Préfecture de la Réunion	Préfet	16 septembre
AMBROISE	Chantal	Ss préfecture de Saint Paul	Sous préfète	7 et 16 septembre
BELLOUARD	François	SGAR	SGAR par interim	7 et 16 septembre
FAUVRE	Daniel	DEAL	Directeur	7 et 16 septembre
ROUSSEL	Louis Olivier	DEAL	Directeur adjoint - Pôle aménagement habitat	12, 14, 16 septembre
CAILLEUX	Marie Line	DEAL service aménagement durable, Energie, Climat	Chef du service	12, 14, 15, 16 septembre
HAM CHOU CHONG	Gilles	Grand Port	Directeur adjoint	8 et 16 septembre
PAPOUSAMY	Christian	TCO	DGS	8 septembre
LIAUME	Sylvain	TCO	DGA Aménagement	8 septembre
VIARD	Sylvain	TCO Ecocité	DGA Ecocité	Du 6 au 12 et 15 septembre
CARO	Eric	TCO Ecocité	Adjt DGA	8 et 9 septembre
WUILLAI	Eric	CBO Territoria	DGA	8 septembre
PERSONNE	Joël	SEMADER	DG	8 septembre
LAPIERRE	Philippe	SEDRE	DG	8 et 16 septembre

¹² Du 6 au 11 septembre avec le « panel » et à titre d'auditeur

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
FONTAINE ZIMBERGER	Bernard Benoît	SIDR	DG	8 septembre
SAUNER	Olivier	SEDRE	Président	8 septembre
GRANDVAUX	Jean-Louis	EPFR	DG	8 et 15 septembre
DE DEA	Delphine	AGORAH	Directrice	8 septembre
LANGLOIS	Sébastien	SCPR (Colas)	directeur	7 septembre
GUERRIER	Laurent	COLAS	Directeur opérations	7 septembre
PINARD	Arnaud	OCIDIM (Vinci)	Directeur promo immobilière Réunion	7 septembre
CANAL	Xavier	Groupe RAVATE	Directeur	8 septembre
LAPEYRE	Michel	Groupe HAYOT	Directeur régional	8 septembre
RIVIERE	Gilbert	SPL Mariana	Directeur	9 septembre
INFANTE	Nathalie	CDC	Directrice régionale	10, 15 septembre
NOEL	Frédéric	CDC	Directeur territorial	10, 15 septembre
FOUCAULT	Stéphane	AFD	Directeur régional	10 septembre
RASOLOHERY	Antony	Région Réunion	Dir.aménagement et dt du territoire	6 au 12 , 14 septembre
SERAPHINE	Christian	Ville du Port	DGST	9 septembre
DJAFFARDJEE	Angela	TCO	Juriste	9 septembre
LEPETIT	Denys	DEAL	Sce eau et biodiversité	14 septembre
DUPUY	Claudine	TAMARUN (SPL)	Directrice	14 septembre
LEMAHIEU	Hervé	Région Réunion	Directeur des routes	14 septembre
AUBRY	Didier	Région Réunion	DGS adjoint	14 septembre
OMBREDANE	Eve	DEAL	Unité planification aménagement	15 septembre
FERRAND	Paul	DEAL	Chef du service risques	15 septembre
LAURENT	Jean-Frédéric	Grand Port	Directeur général	16 septembre
KUCYBALA	Sonia	Grand Port	Coordinatrice Adm gén	16 septembre
BORDAGE	Jean Michel	ADEME	directeur	16 septembre
HEBERT	Florent	Ex DGALN	Ex Pilote écocité	23 septembre (tél)
ENDERLE	Christophe	CEREMA	Division Ville et territoire	13 octobre (tél)

Ville de rêve, mode d'emploi

AMÉNAGEMENT. Des experts en aménagement urbain ont livré leurs préconisations pour mettre en œuvre le grand projet Ecocité de l'Ouest. Audace, innovation et exemplarité : voici la feuille de route fixée à la nouvelle société publique locale chargée de piloter le dossier.

En dehors des expropriés (une vingtaine) et des investisseurs déjà à l'affût, on ne peut pas dire que les Réunionnais se passionnent pour l'actualité du projet Ecocité tropicale et insulaire. Cette méga ville moderne à cheval sur 5000 hectares entre le Port, la Possession et le centre de saint-Paul, qui doit accueillir 70 000 nouveaux habitants à l'horizon 2040, relève encore de la science-fiction pour l'observateur lambda.

Et pourtant, en coulisses, le projet focalise l'attention des élus du Territoire de la côte Ouest. Le TCO qui accueillait cette semaine un panel d'experts de l'association internationale du développement urbain (INTA).

Douze spécialistes venus apporter leur éclairage sur les modalités opérationnelles du projet. Après un marathon de 45 entretiens, les "panélistes" ont restitué hier leur feuille de route devant les maires de l'Ouest, le préfet, les élus et cadres de la Région, du conseil départemental, les bailleurs so-

ciaux. Autant de partenaires appelés à s'impliquer dans l'un des plus grands projets d'urbanisme jamais menés à la Réunion. Tous ont assisté à un compte-rendu éclairant sur la façon de conduire un projet aussi ambitieux, dont les investissements devraient s'élever à plus de trois milliards d'euros. Plus que le tram-train ou la nouvelle route du littoral. Pour construire cette ville de rêve, cette ville "jardin", "mobile", "accessible", où l'on circule en bus et à vélo, où les écoles, les commerces et les bureaux sont à portée de maisons, cette ville sur mer qui regorge de jardins et d'espaces de convivialité - on vous résume brièvement la programmation d'un plan guide de 100 pages - les experts préconisent un pilotage politique concerté. Et pas des moindres.

En tête de pont, une société publique locale (une de plus) "souple et spécialisée", présidée par un élu du TCO, qui s'appuie sur un conseil d'administration impliquant tous les partenaires du projet, et un comité stratégique autour des



Saint-Paul dans quinze ans ? La plaine aride de Cambaie transformée en poumon vert.

maires de l'Ouest et de leurs DGS. Pour compléter l'organigramme, un comité restreint, sorte de G7 des élus, qui se réunit toutes les semaines pour arbitrer.

DU CONCRET, ET VITE

De la gouvernance au concret, il est suggéré aux élus de trouver "le bon tempo" entre réalisations à court et long terme, pour aider les Réunionnais à mieux s'approprier l'identité du projet. Si l'apparition des premiers logements HQE dans la plaine

Cambaie-Oméga prendra quelques années, les panélistes proposent d'engager rapidement la création d'espaces de convivialité : un nouveau sentier littoral à Saint-Paul, des restaurants dans les grandes maisons de l'Etat au Port face aux quais, des jardins partagés dans la Zac Coeur de ville à la Possession, etc.

Autant d'actions perçues comme faciles, peu coûteuses, vecteur de lien social, par les experts métropolitains. Des experts qui suggèrent aussi d'attribuer un nom plus attrayant à notre Ecocité - qui reste avant tout un label na-

tional - de préparer les familles réunionnaises à une vie dans "des cases en l'air", à préférer le transport collectif en site propre à la voiture individuelle. Audace, innovation et exemplarité. Voilà, sur le papier, les grands principes qui doivent guider la mise en œuvre de "cette ville de rêve" pour reprendre les mots de Vanessa Miranville.

La feuille de route est idéale clinquante même. Les acteurs de la SPL Ecocité, qui assurent d'un consensus politique sur le dossier, n'ont plus qu'à l'appliquer. Chiche!

Vincent Boye

ppement urbain (Inta) rassemble

“Un projet d'intérêt général qui dépasse le politique”

Fabrice Marouvin, vice-président du TCO en charge de l'Ecocité, réagit aux préconisations des experts de l'INTA et fait le point sur l'avancée du dossier.

Confier le pilotage du projet Ecocité à une société publique locale, en quoi est-ce une bonne idée ?

Vu l'immensité du projet, il faut un outil dédié. Le TCO, à lui seul, n'est pas suffisamment armé pour tout mener à bien sur le long terme. En métropole, plusieurs exemples d'Ecocité ont été bâtis avec l'appui d'un établissement public d'Etat. Sauf que l'Etat n'entend plus investir autant que par le passé. La SPL nous semble donc le modèle juridique le plus adapté.

Les SPL sont souvent dépendantes d'une influence politique. À long terme, comment garantir que l'Ecocité ne pâtira pas des changements de gouvernance ?

Le projet d'une Ecocité dans l'Ouest est dans les cartons depuis 20 ans. Avant nous, les majorités d'Alain Bénard et d'Huguette Bello l'ont impulsé et fait avancer au-delà des cliques politiques. Aujourd'hui, l'ensemble des maires de l'Ouest et les collectivités partenaires ont conscience des enjeux d'une telle opération. Il s'agit d'un projet d'intérêt général qui dépasse le politique. Les élus en place le

veront sans doute démarrer, mais ce sont d'autres qui auront la responsabilité de l'achever d'ici trente ans.

Quelles sont les prochaines étapes du dossier ?

Finir l'acquisition foncière, créer l'outil de gestion début 2016, et mettre en place l'équipe financière qui sera chargée de solliciter des subventions ici et là. Il nous faut, d'entrée de jeu, 200 millions d'euros pour lancer les premières opérations. L'EPFR porte déjà 50 millions sur trois ans, on peut espérer récupérer un demi-milliard auprès de l'Europe.

Pour que les Réunionnais s'approprient le projet - ce qui est encore loin d'être le cas - il faut des réalisations concrètes. Quand seront-elles visibles ?

Dans un premier temps, on souhaite installer une maison de projet, un lieu permettant de visualiser des maquettes, des affiches, également un espace de concertation ouvert au public.

À quel endroit ?

On y réfléchit. Pourquoi pas des préfabriqués dans la zone de Cambaie ou un étage du nouveau bâtiment du TCO ?

Au-delà des 30 000 logements, cette nouvelle ville abritera-t-elle des équipements phare en terme de



Fabrice Marouvin, vice-président du TCO (photo V.B.)

loisirs et de convivialité ?

La programmation prévoit des restaurants, des belvédères dominant sur des lieux de promenade. Nous aurons, en front de mer, un nouveau sentier littoral au niveau de Cambaie. L'actuel pôle loisirs du Ciné Cambaie et du stade olympique sera conforté avec un vrai parc d'événementiel - à la place d'Expobat que l'on va raser - et des équipements sportifs de pleine nature.

Oubliés les projets de marina, port, bassins de baignade ?

C'était envisageable il y a dix

ans. Aujourd'hui, les contraintes environnementales sont devenues trop fortes. Il faut revoir ces prétentions-là à la baisse, sans transformer non plus l'endroit en sanctuaire. Les trous de carrière, par exemple, devront être exploités. Pourquoi pas y aménager des lacs ? Les panélistes ont évoqué la création d'espaces verts, ça colle à notre orientation de ville jardin. Mais le projet va encore se nourrir des concertations à venir. On dispose désormais des grandes lignes, reste à définir le détail.

Propos recueillis par V.B.

4. Le projet d'intérêt majeur (PIM)

Loi Alur : Projet d'intérêt majeur / mai 2014

DHUP/AD Bureau des grandes opérations d'urbanisme.

1. Objectifs

1.1. Coordination des acteurs publics

L'objectif est de garantir une meilleure coordination des acteurs publics impliqués dans le

projet, qu'ils soient une collectivité, un aménageur public ou encore un établissement public propriétaire des emprises foncières dont la mutation est envisagée.

1.2. Stabilité et visibilité du projet

La reconnaissance du projet par l'État et les autres acteurs publics renforce sa visibilité

vis-à-vis des partenaires, au premier rang desquels les investisseurs et opérateurs privés,

favorisant ainsi l'effet de levier de l'opération sur l'investissement privé.

1.3. Opérationnalité

Le Projet d'intérêt majeur a vocation à débloquer des opérations complexes sur des emprises stratégiques. Le contrat porte ainsi sur la définition du projet à mettre en oeuvre,

ses objectifs et les conditions de son financement et de sa réalisation. À ce titre, il est possible d'envisager l'implication d'une société publique locale (d'aménagement) à laquelle pourra être confiée la réalisation des opérations d'aménagement prévues, ou encore d'un établissement public de l'État détenant une partie des emprises foncières nécessaires au projet.

2. Contenu et procédure d'élaboration

· Signataires

- l'État ;
- les communes ;
- les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour les objets relevant des compétences qui leur ont été transférées ;
- la région et les départements territorialement intéressés, à leur demande ;
- les établissements publics de l'État et toute société publique locale susceptible de prendre part à la réalisation du Projet d'intérêt majeur, à la demande des signataires précédents.

· Contenu

- la présentation du projet, de ses objectifs et de sa contribution au développement urbain durable du territoire dans lequel il s'insère ;
- le nombre de logements et le pourcentage de logements sociaux à réaliser dans le cadre du projet. Ces objectifs quantitatifs sont fixés après

- consultation du comité régional de l'habitat ;
- la stratégie foncière ainsi que les modalités de mobilisation des terrains appartenant aux signataires du contrat ;
- la liste des actions et des opérations d'aménagement et, le cas échéant, des projets d'infrastructures, leurs conditions de mise en oeuvre , l'échéancier prévisionnel ;
- les conditions générales de financement du projet.

- **Procédure**

- **Initiative** : État ou communes/EPCI à fiscalité propre
- **Consultation** : Le Projet d'intérêt majeur est soumis pour avis au président du Conseil régional, au président du Conseil général et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat ou en matière de plan local d'urbanisme (dans le cas où ils ne seraient pas signataires). Ces objectifs quantitatifs sont fixés après consultation du comité régional de l'habitat.
- **Soumis à une enquête publique.**

3. Effets juridiques

- **Zones d'aménagement différé (ZAD)** : le contrat peut prévoir la création de ZAD par l'État. La signature du contrat vaut accord des collectivités.
- Au sein des ZAD ainsi créées, il est prévu un droit de préemption à titre subsidiaire au profit de la commune, lorsque celle-ci n'en est pas bénéficiaire à titre principal (L350-3 du Code de l'urbanisme).
- **Déclaration de projet et mise en compatibilité de documents supra-communaux** :
le contrat peut valoir déclaration de projet pour les actions ou opérations d'aménagement ou les projets d'infrastructures qu'il détermine. Dans ce cas, l'enquête publique préalable à la signature du contrat est réalisée dans les conditions prévues pour les enquêtes publiques préalables aux procédures relatives à l'évolution des documents correspondants (L350-4 du Code de l'urbanisme).
- Les documents de planification de rang infra-régional peuvent donc être mis en compatibilité sous l'effet du Projet d'intérêt majeur. Ce dernier doit en revanche être compatible avec le document de planification de niveau régional éventuellement existant (le schéma directeur de la région d'Île-de-France, les schémas d'aménagement régional des régions d'Outre-mer ou le plan d'aménagement et de développement durable de Corse).

Contact : Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires
DHUP/ AD/Bureau des grandes opérations d'urbanisme
ad2.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AFD	Agence Française de Développement
AGORAH	Agence d'Urbanisme de la Réunion
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CDr	Caisse des Dépôts, agence régionale
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
DEAL	Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement
EPA	Établissement Public d'Aménagement
EPFR	Établissement Public Foncier de la Réunion
OIN	Opération d'Intérêt National
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLUI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PILO	Projet d'Irrigation du Littoral Ouest
SAGEOuest	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux Ouest
SAR	Schéma d'Aménagement Régional
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDC	Schéma Départemental des Carrières
SEDRE	Société d'Équipement du Département de la Réunion
SGAR	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SPL(A)	Société Publique Locale (d'Aménagement)
PR	Port Réunion (grand port maritime)
TCO	Territoire de la Côte Ouest
TCSP	Transport Collectif en Site Propre
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté

