



Note de conjoncture N°11 - Janvier 2014

L'émergence des métropoles : le second souffle des PPP ?

L'air du temps est à la simplification du "mille-feuilles" administratif français. Je n'ai pas écrit "puit sans fond" mais, pour certains d'entre nous, ça y ressemble un peu. La mort des départements semble programmée pour confirmer la naissance des plans locaux d'urbanisme (PLU) et celle des métropoles. Quant aux régions, elles doivent devenir des organisations du même niveau de compétence que le sont déjà les landers allemands, les provincia italiennes ou les gouvernements locaux espagnols, voire les cantons suisses.

Instaurés dans le cadre de la Loi "Solidarité et renouvellement urbain" du 13 Décembre 2000, les plans locaux d'urbanisme (PLU) remplacent les POS (plans d'occupation des sols). Par rapport au document précédent, le PLU change d'échelle (il peut être pluri-communal, comme c'est le cas dans la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine) et s'applique à l'ensemble du territoire (y compris les ZAC). Il ne se limite plus à la définition d'un ensemble de règles mais doit intégrer plus largement les choix politiques des collectivités territoriales, en s'inscrivant dans le cadre d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD).

Enfin, le PLU intègre la dimension opérationnelle de l'urbanisme en précisant le cadre de toutes les actions et opérations d'aménagement, en définissant par exemple les secteurs d'intervention pour favoriser le renouvellement urbain. Comme le précise l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, le développement durable doit s'appliquer désormais à l'urbanisme, dans une logique d'équilibre entre le développement des communes urbaines et rurales, de protection des espaces naturels, de diversification des fonctions urbaines et de promotion de la mixité sociale, d'utilisation économe de l'espace, de maîtrise des besoins de déplacement et de préservation de la qualité de l'air, du sol, du sous-sol.

En termes de patrimoine immobilier, les PLU comportent une innovation importante. L'article L 123-1 7^{ème} du Code de l'urbanisme permet dans le cadre du PLU "d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection". En résumé, les PLU offrent la possibilité aux collectivités territoriales d'intégrer dans les documents d'urbanisme de nouvelles connaissances et de nouvelles protections du patrimoine. Il s'agit là d'une véritable révolution puisque à travers l'élaboration des PLU, les collectivités territoriales peuvent prendre directement en charge ce qui relevait jusqu'à présent des prérogatives de l'Etat.

Ecoles, crèches, bâtiments administratifs, locaux d'associations, équipements sportifs et culturels, lieux de culte, monuments historiques, bureaux, logements, réseaux et infrastructures techniques et VDI (voix-données-images), bâtiments récupérés à la suite des transferts de compétence issus des différentes lois de décentralisation ... sans compter le domaine privé et les propriétés léguées, le patrimoine immobilier des collectivités territoriales est immense, dispersé, hétéroclite et souvent mal connu.

20% du patrimoine immobilier français serait détenu par les Villes.

C'est ce qu'indiquait en 2010 une étude réalisée en 2008 par la Fédération des Maires des villes moyennes et le groupe Caisse d'Epargne, laquelle révèle que ces collectivités territoriales détiendraient en moyenne 200.000 m² bâtis et des réserves foncières trois fois plus importantes. Autant d'actifs dont les modes de gestion varient selon qu'ils abritent un service public administratif, un établissement industriel ou un espace commercial, ou des logements ... et autant de baux différents s'ils sont loués.

Cette même étude a tenté de chiffrer la valeur moyenne de ce patrimoine à l'actif du bilan des communes :

- 100 M€ pour les villes de 30 à 50.000 habitants,
- le double pour celles entre 50 et 100.00 habitants,
- et beaucoup plus pour les grandes villes.

Si ces actifs ont une valeur, ils ont aussi des coûts induits par la propriété (valeur vénale) et leur fonctionnement (coûts d'usage) augmentés par leur faible utilisation (taux de vacance souvent supérieur 50%) et, trop souvent, une performance énergétique et environnementale faible (pour ne pas écrire catastrophique !).



La somme de ces actifs dépasse parfois de 2 à 3 fois leur dette. Une collectivité au bord de l'asphyxie peut ainsi être remise d'aplomb en économisant sur les coûts de fonctionnement de son parc immobilier, tout en finançant les travaux de réhabilitation de celui-ci, en cédant une ou plusieurs propriétés ou en regroupant certains de ses agents sur un même site rénové ayant acquis une "performance immobilière" optimisée.

La non aggravation de la dette peut aussi passer par la mise en vente des biens mal utilisés ou mal adaptés et recourir à un Contrat de Partenariat (PPP) pour en rénover certains ou en construire de nouveaux.

Dès le 1er janvier 2015, seules les communes conserveront leur clause de compétence générale.

Départements et régions ne pourront plus intervenir que dans des domaines de compétences réservés.

Parallèlement, les métropoles disposeront, elles, de compétences élargies en matière de développement économique, d'urbanisme, d'habitat, de transport et d'infrastructures, d'éducation, dont certaines par transfert des départements et des régions. L'Etat pourra aussi transférer ses compétences en matière de grands équipements ou d'infrastructures à la demande des métropoles.

Le 6 Juin 2013, le Sénat a adopté, en première lecture, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, premier volet de la réforme de la décentralisation, consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes. Précédemment, le statut de métropole a été créé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 Décembre 2010 pour répondre aux besoins des grandes agglomérations. Nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (Etablissement public de coopération intercommunale ou "EPCI"), la métropole s'adresse aux communes qui forment un ensemble d'un seul tenant ("aire urbaine") et comptant plus de 500.000 habitants (y compris l'Île-de-France dans le cadre des travaux de la commission mixte paritaire Sénat/Assemblée Nationale déposés au Conseil Constitutionnel à fin Décembre 2013).

Les métropoles (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Strasbourg, Rouen, Toulon, Montpellier, Nice, Rennes et Grenoble) bénéficieront ainsi de compétences larges qui vont au-delà des compétences communales traditionnelles. Si l'on y réfléchit, le passage à la métropole est à la fois un mouvement de **décentralisation** (des départements et régions vers la métropole), en même temps qu'un mouvement de **centralisation** (des communes de l'agglomération vers la métropole).

Conclusion

À n'en pas douter, les modifications législatives récentes et celles en cours de rédaction vont modifier de manière significative le "mille-feuilles" français pour plus d'efficacité de l'action publique, tant au niveau local, régional que national.

Les décisions sur certains équipements structurants pour les larges bassins de population qu'ont, et auront, à gérer les métropoles, deviendront possibles.

Leur lisibilité économique en sera d'autant légitime qu'elle sera le résultat de débats démocratiques sur une assise représentative élargie, toutes les communes siégeant au conseil d'une métropole ayant rarement la même "couleur politique".

Parallèlement, même si le PLU augmente leurs prérogatives, la crise de la dette des communes n'étant pas réglée, celles-ci auront peu de marge de manœuvre budgétaire dans les années à venir.

Les métropoles, dont le bilan vierge n'a pas de raison d'être plombé et l'assise fiscale nouvelle dont elles vont bénéficier, devraient de leur côté avoir les capacités d'engager de grands chantiers.

L'un des outils de la commande publique étant le Contrat de partenariat, il appartient aux acteurs du secteur des services, dont vous êtes, de promouvoir celui-ci auprès des décideurs de ces nouveaux EPCI ... comme vous pouvez d'ailleurs le faire du contrat de concession, de la délégation de service public ou du REM/CREM, chacun ayant une composante services importante, voire prépondérante.

Si cette note de conjoncture succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre entreprise ou de votre organisation, DCR Consultants se tient à votre disposition pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.

Cordiales salutations.

Denis CHAMBRIER
Gérant & Consultant Senior
denis.chambrier@dcr-consultants.fr