

Les opérations d'intérêt métropolitain

MÉLINA GABOREAU

Dans l'agglomération bordelaise, deux opérations d'intérêt métropolitain (OIM) sont en cours : Bordeaux Inno Campus (BIC) et Bordeaux Aéroparc. Une troisième opération du même type est envisagée sur la rive droite. De quoi s'agit-il ?

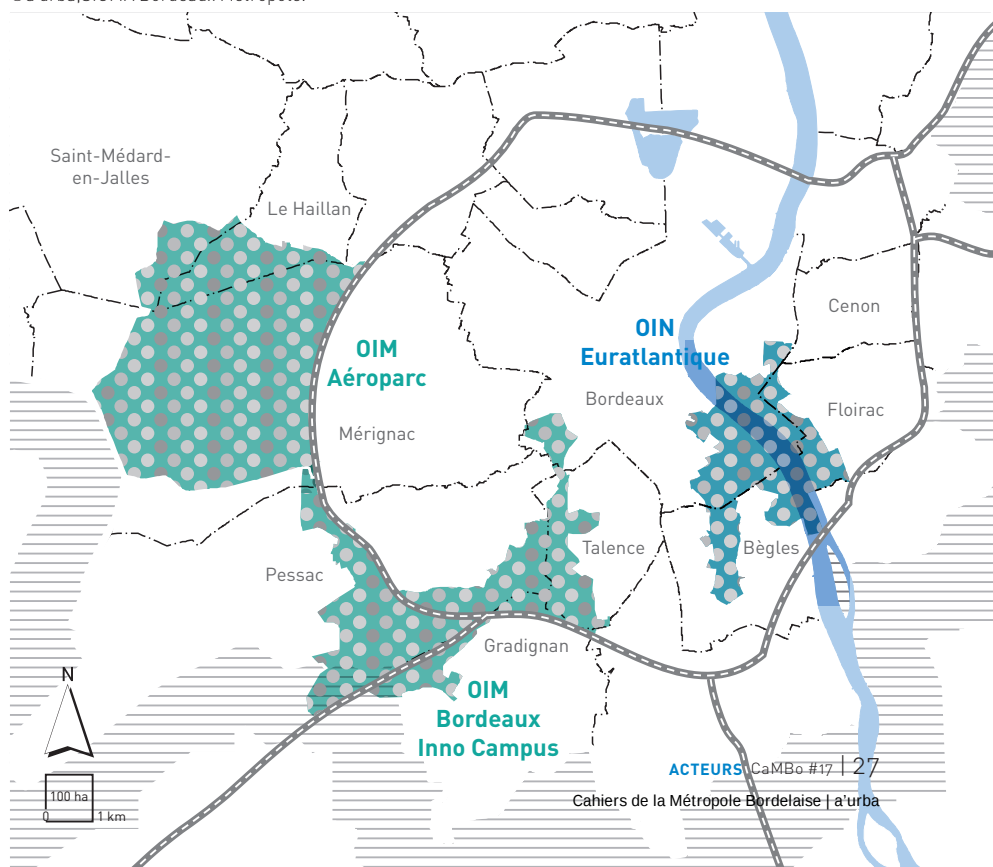
Dès le projet métropolitain bordelais de 2011, le « label » OIM apparaît comme complément à l'opération d'intérêt national Euratlantique¹ d'initiative étatique lancée l'année précédente. Il cible trois territoires émergents pour « structurer la mise en œuvre de politiques centrales de développement et d'aménagement de la métropole ». Il s'agit alors de la plaine rive droite identifiée comme territoire de reconquête urbaine, des rives de l'estuaire comme marqueur de « la nouvelle relation entre la ville, la nature et l'eau » et enfin de « l'arc cinétique » accueillant les laboratoires et les entreprises d'excellence technologique. Jusqu'ici, seul ce dernier territoire de projet a fait l'objet de traductions stratégiques coordonnées. Deux OIM ont en effet été officiellement créées en 2015 et 2016 dont les noms ont évolué à plusieurs reprises pour se stabiliser récemment. L'OIM Bordeaux Aéroparc (ex-Bordeaux Aéroport), tout d'abord, créée par délibération du 25 septembre 2015 sur la zone d'activités et d'emplois aéroportuaire de Bordeaux (délimi-

tée au nord par la zone naturelle des Jalles, à l'est par la rocade, à l'ouest par la limite communale de Mérignac et au sud par l'avenue François-Mitterrand). La démarche se donnait dès le départ pour objectif de fédérer et coordonner la programmation et la mise en œuvre opérationnelle des investissements publics et privés (des grands comptes économiques, de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, des aménageurs et opérateurs immobiliers privés) dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement d'ensemble. Au total : 400 hectares à aménager, 220 millions d'euros d'in-

vestissement public et un objectif de 10 000 nouveaux emplois à l'horizon 2030.

L'OIM Bordeaux Inno Campus (ex-Campus Vallée Créative) ensuite, créée par délibération métropolitaine du 12 février 2016. Son périmètre s'est stabilisé sur un territoire de projet de 1 300 hectares au sud-ouest de Bordeaux, regroupant notamment campus et sites hospitaliers de part et d'autre de la rocade. La démarche vise à articuler aménagement et développement, innovation, santé et recherche.

Localisation des périmètres sur Bordeaux Métropole.
© a'urba, SIGMA Bordeaux Métropole.



1 | L'OIN Euratlantique est une opération portant sur l'aménagement de 738 hectares, centrés sur la gare Saint-Jean. Elle a été créée en amont du lancement de la ligne LGV Bordeaux-Paris, en vue d'augmenter le poids de Bordeaux à l'échelle européenne.

Dans les deux cas, l'accent est mis sur le développement économique et une équipe projet dédiée a été créée au sein des services métropolitains, avec une vocation d'approche transversale : il s'agit de la mission des programmes métropolitains rattachée à la direction générale Valorisation du territoire de Bordeaux Métropole.

L'institutionnalisation des OIM : le PPA et la GOU

La notion d'OIM fait l'objet de débats et de propositions d'institutionnalisation depuis le milieu des années 2000. Le Club Ville Aménagement¹ s'en était notamment emparé en imaginant « pour des opérations complexes d'initiative locale portées par une intercommunalité exerçant la compétence urbanisme, la création d'opérations d'intérêt métropolitain sur le modèle étatique des OIN (opérations d'intérêt national), mais dans le périmètre desquelles seraient réunies les conditions d'un portage métropolitain associant l'État, les collectivités publiques et intercommunalités les plus concernées par les enjeux de ces projets ».

La loi portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) de fin 2018 va finalement institutionnaliser les OIM avec la mise en place de nouveaux instruments juridiques : le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU).

Retour à Bordeaux, le 20 janvier 2020. Ce jour-là a lieu la signature du contrat de PPA Bordeaux Inno Campus. Les parties prenantes sont Bordeaux Métropole, l'État, l'université de Bordeaux, l'Université Bordeaux Montaigne, le CHU, le Crous, Domofrance et les communes de Bordeaux, Pessac, Talence et Gradignan. Cette signature constitue une étape nouvelle vers la mise en œuvre d'un ensemble de projets – correspondant à près de deux milliards d'euros d'investissements publics – en formalisant les objectifs communs de créer d'ici 2035,

10 000 emplois, 10 000 logements et d'attirer 10 000 étudiants. La préfète souligne ainsi « le caractère exceptionnel et porteur d'avenir de cette opération ». Le président de Bordeaux Métropole, Patrick Bobet, déclare quant à lui que « le but de la signature de ce PPA, c'est une gouvernance partagée ».

Il s'agit d'un des douze contrats de PPA signés ou en passe de l'être, depuis la création de cet outil par la loi ELAN. Cette dernière prévoit qu'un PPA s'applique à un territoire de projet urbain (pas nécessairement au sein des métropoles). Bien que ce ne soit pas le cas de Bordeaux Inno Campus, le PPA peut être en outre doté d'une dimension supplémentaire, la GOU, qui constitue un périmètre de dérogation au droit de l'urbanisme. Elle permet notamment de transférer les compétences d'autorisation d'occupation du sol à l'intercommunalité, de rendre possible le transfert d'équipements publics et de recourir au permis d'innover instauré par la loi d'expérimentation de juillet 2016.

Des rôles redéfinis pour les différents acteurs au service d'un projet de territoire

Dans les OIM, l'État n'était pas identifié comme partenaire incontournable de la conception et de la mise en œuvre du projet (à la différence des opérations d'intérêt national créées dans une logique descendante). Par exemple, il est un des financeurs au titre du contrat de plan État-Région dans le cas de l'OIM BIC ; et il est concerné par certaines compétences régaliennes comme au sujet du regroupement de l'état-major de l'armée de l'air à Mérignac, dans le cadre de Bordeaux Aéroparc. Dans le cadre contractuel des PPA, l'État devient partenaire opérationnel, non plus prescripteur, donneur d'ordre ou « simple » financeur.

Le contrat de PPA permet de passer du mode de négociations bilatérales entre la collectivité locale et chacun de ses partenaires à un cadre de travail multilatéral. L'initiative revient aux intercommunalités (aux côtés des communes) de mobiliser les outils et de solliciter

les partenaires : l'État, ses agences, divers acteurs publics, parapublics et même privés (la loi encadrant cette pratique par la notion de conflit d'intérêts). Les intérêts de chacune des parties prenantes sont alors modelés à la hauteur du projet de territoire formulé dans le contrat. Une de ses principales vertus est d'imprimer une logique de projet de territoire et de programmation d'ensemble à l'échelle du bassin de vie considéré. Son inscription dans le code de l'urbanisme, si elle n'était pas indispensable pour ouvrir la table des négociations dans bien des cas, donne une légitimité à la démarche. Les vertus des PPA sont déjà perceptibles en ce qu'ils permettent – dans leur phase de conception – un « coming-out des projets de chaque partie prenante » comme l'explique Julien Birgi, directeur de Bordeaux Inno Campus.

Le duo PPA-GOU constitue ainsi un nouveau maillon entre planification et projet urbain. Il est né du besoin d'un cadre souple et adaptable et de la volonté du législateur de créer un outil mobilisable pour accélérer la réalisation de projets urbains. Cet échelon de projet ne se substitue cependant pas à la réflexion à plus grande échelle dans le cadre des outils de planification (en particulier le PLU/PLUi) et doit se traduire en phase opérationnelle par la réalisation d'opérations d'aménagement classiques (ZAC et/ou PUP²).

Reste une question centrale qui n'est pas tranchée par la loi : celle des moyens financiers et humains de la mise en œuvre des PPA et de la ou des structures porteuses. La souplesse du dispositif fait à la fois sa force et sa fragilité. Le champ des possibles reste ouvert sur la création d'une ou plusieurs structures *ad hoc* (groupement d'intérêt public, association, etc.) au risque de complexifier davantage le jeu d'acteurs locaux. Il s'agira sur ce point de suivre avec intérêt la mise en œuvre des PPA Marseille centre-ville, Argenteuil Berges de Seine, Mulhouse Cœur d'agglomération ou encore celui de la requalification A35 Strasbourg par exemple. —

1 | Association de maîtres d'ouvrage d'opérations urbaines.

2 | Projet urbain partenarial : outil de financement pour des opérations d'aménagement.