

PREMIER MINISTRE

Projet de loi relatif au Grand Paris

Etude d'impact

établie en application de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

Octobre 2009

SOMMAIRE

Eléments introductifs : l'ambition du projet du Grand Paris.....	3
TITRE I – ELABORATION ET OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU RESEAU DE TRANSPORT PUBLIC DU GRAND PARIS.....	7
Situation de référence et difficultés à résoudre	7
Définition des objectifs poursuivis.....	14
Options possibles avec ou sans intervention d'une règle de droit nouvelle	15
TITRE II : ETABLISSEMENT PUBLIC « SOCIETE DU GRAND PARIS »	23
Situation de référence et difficultés à résoudre	23
Titre III : Realisation et gestion du reseau DE TRANSPORT PUBLIC du Grand Paris	33
L'objectif poursuivi.....	35
Options possibles en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle	41
Examen des impacts du titre III du projet de loi sur le Grand Paris	43
Le régime des consultations	47
Liste des décrets d'application.....	47
TITRE IV : DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET PROJETS D'AMENAGEMENT	48
Situation de référence et difficultés à résoudre	48
Définition des objectifs poursuivis.....	50
Options possibles avec ou sans intervention d'une règle de droit nouvelle	51
Examen des impacts de la mesure ou série de mesures envisagée	53
TITRE V – DISPOSITIONS RELATIVES AU PROJET DE CREATION D'UN POLE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE SUR LE PLATEAU DE SACLAY	55
Situation de référence et difficultés à résoudre	55
Les objectifs poursuivis	61
Options possibles en dehors des règles de droit existantes.....	63
Impact des dispositions proposées.....	72

Régime des consultations	83
Liste des décrets d'application appelés par la mesure ou série de mesures envisagées....	84
Concertation menées sur l'avant-projet de loi préalablement à chacune des saisines du Conseil d'Etat	85
Concertation préalable sur le développement de la région capitale, le réseau de transport public du Grand Paris et les principes de l'avant-projet de loi.	85
Concertation sur le texte de l'avant-projet de loi.	85
Liste des décrets d'application appelés par le projet de loi ou nécessités par les procédures mises en places par le projet de loi	88
Liste des décrets prévus par le projet de loi.....	88

Le projet de loi relatif au Grand Paris constitue un acte majeur dans la stratégie de développement économique et urbaine qui, selon le souhait du Président de la République, doit « *permettre à la France de tenir son rang dans la compétition des territoires, en faisant de sa capitale une « ville-monde » ouverte, dynamique, attractive, créatrice de richesses et d'emplois, qui constitue pour la nation un atout décisif dans la compétition économique du 21^{ème} siècle* » (lettre de mission du 7 mai 2008 adressée au Secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale).

Aujourd'hui, incontestablement, Paris compte parmi les quatre villes-mondes, aux côtés de New York, Londres et Tokyo. Riche de plus de 11 000 000 d'habitants (chiffres Insee 2008) sur 12 000 km², l'Île-de-France possède un potentiel immense. Grâce à ses 7 gares TGV, à la présence sur son territoire des 2 plus grands aéroports français, dont le premier d'Europe continentale, Roissy (60 millions de passagers en 2007) et du premier aéroport d'affaires européen (Le Bourget), mais aussi grâce à l'apport de l'axe de la Seine, elle jouit d'une situation de carrefour considérable. Elle constitue le premier bassin d'emploi européen, la deuxième région de France en matière d'investissements étrangers, et Paris la première destination touristique au monde¹. Elle est aussi en interaction avec un bassin parisien² riche de 20 départements hors Île de France, de 6 régions, de plus de 30 % de la population française et de près de 40% du PIB. Par sa situation physique, mais aussi, à l'ère des liaisons immatérielles, par les échanges d'idées et d'innovation dont elle est un nœud fécond, par son dynamisme et son rayonnement mondial, la région capitale est l'interface décisive entre le monde et le territoire national. Comme l'a souligné Pierre MIRABAUD, il en va de l'intérêt national que Paris soit très fort en Europe pour pouvoir « *tirer le territoire national* »³.

Or cette prédominance doit être non seulement conservée, mais aussi défendue. La concurrence est grande. Berlin, Shanghai, Pékin, Bombay, Madrid, Milan, Francfort peuvent prétendre à appartenir bientôt au « club » des villes-mondes. Par ailleurs, la position de la région capitale connaît une perte d'attractivité globale qu'il convient d'enrayer.

Car si l'excédent naturel est exceptionnel (43% de l'excédent naturel français) et si la région enregistre un solde migratoire positif de jeunes entre 20 et 29 ans (plus de 100 000 entre 2000 et 2005), en revanche, elle perd de son attractivité pour les plus de 30 ans. Dans la dynamique des entreprises, un phénomène comparable se joue : si, proportionnellement, elles naissent majoritairement dans la région capitale, elles alimentent 53 % des flux interrégionaux⁴. Il s'agit donc de redonner à la région capitale une qualité de vie attractive, en matière de transport, de logements, d'environnement, mais aussi d'éducation, de culture. Il s'agit aussi de désenclaver des territoires en grande difficulté.

Pour cela, il faut conforter la diversité de ses excellences, en développant des territoires stratégiques de la connaissance, de l'innovation, fortement porteurs de croissance. La région possède en effet le plus fort potentiel scientifique, universitaire et industriel des régions françaises ainsi que des établissements de formation professionnelle et d'enseignement supérieur éminents. 78 000 chercheurs vivent sur son territoire et elle représente 42,5% des dépenses intérieures de R&D. Mais rien n'est acquis en la matière : on note une perte de compétitivité, de visibilité et d'attractivité du système régional de recherche et d'innovation. Rien ne se fera

¹ Chiffres IAURIF (<http://www.iaurif.org/nos-etudes/detail-dune-etude/etude/chiffres-cles-2009.html?liens=1>)

² *Les Villes du grand bassin parisien*, DIACT, mai 2006.

³ Cité par Ph. DALLIER, *Rapport d'information sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, 2008, p. 36

⁴ Frédéric GILLI, "De Paris au Bassin Parisien : les échelles de la métropole", http://gilli.ensae.net/Texte_Jean_Vanier.pdf

sans un effort majeur d'anticipation et d'innovation économique et urbanistique qui pense l'avenir en termes de stratégie, de globalisation et de développement durable.

Dans la logique de la globalisation, la métropolisation, « *au carrefour des logiques régionales, nationales et mondiales* »⁵, est devenue un enjeu majeur. Le rapport de M. Dominique PERBEN au Président de la République, *Imaginer les métropoles d'avenir*, en 2008, l'a parfaitement montré⁶. La métropolisation permet en effet une optimisation des effets des nouvelles technologies et de l'innovation, tout en apportant une réponse possible de développement durable par le contrôle de l'étalement urbain. Ainsi que l'a souligné le rapport de M. PERBEN, les freins à la métropolisation sont en particulier constitués par les capacités d'échanges et de transports. Non seulement leur insuffisance favorise l'étalement urbain, mais l'attractivité des métropoles dépend directement de leur position au cœur d'un réseau les reliant aux autres métropoles nationales et mondiales. Le rapport de M. PERBEN reprend l'étude menée par l'Université de Lille et l'Agence d'urbanisme de la métropole lilloise, récapitulant les dix catégories de processus de métropolisation : les « *effets de seuils quantitatifs* » (infrastructures) et « *qualitatifs* » (recherche et culture) ; la notion d'excellence ; l'image urbaine « *reposant sur l'utilisation de symboles forts* » ; la situation de carrefour et l'accessibilité ; l'exercice de « *fonctions d'exception qui placent la ville dans le réseau des métropoles internationales* » ; la « *capacité événementielle* » ; la « *mise en place d'une structure spatiale et la création d'une aire de métropolisation* » ; l'« *émergence d'un pouvoir métropolitain formel ou informel traduction d'un consensus nécessaire au démarrage du processus de métropolisation et à sa gestion* » ; « *les dynamiques qui reposent sur un partenariat public-privé* » et sur un « *développement multifonction* » et la « *gestion de la métropolisation dans le temps* ».

Conformément à la mission donnée par le Président de la République, le projet de loi relatif au Grand Paris pose les fondations d'une « *croissance durable de la métropole parisienne* » : il propose à la fois des « *fondements économiques, avec l'organisation d'un espace propice à la création et à l'innovation, avec les infrastructures de transport nécessaires à la desserte interne et externe du bassin parisien* » et les fondements « *d'une stratégie d'attractivité globale de la région capitale* » « *mettant en cohérence la carte de l'habitat, des lieux de travail, des lieux de loisir et des transports* »⁷.

Le projet pour le développement de la région capitale a été ébauché dès 2004 par le Secrétaire d'Etat chargé du Développement de la région capitale dans son rapport au Premier ministre, *Pour un écosystème de la croissance*⁸. Dans un modèle économique mondialisé et reposant sur l'innovation, la compétitivité se construit à l'échelle régionale, dans une interaction entre la recherche, la formation et l'activité économique. Au regard des exemples de la Silicon Valley et de la généralité de Catalogne, le Secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale a proposé l'adoption dans la région capitale du modèle des *clusters* de Michael PORTER (Harvard), que l'on peut définir comme un « *groupe d'entreprises et d'institutions partageant un même domaine de compétences, proches géographiquement, reliées entre elles et complémentaires* »⁹. Un *cluster* naît de la reconnaissance de forts potentiels auxquels l'action publique permet un développement accru grâce à son intégration dans un territoire dynamique. Le problème français, selon le Secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale, n'est pas un problème de potentiel, mais une carence de relations entre les composantes de la dynamique innovatrice à laquelle il faut remédier.

⁵ Avis adopté par le Conseil Economique et Social au cours de sa séance du mercredi 9 avril 2003, p. 40.

⁶ Dominique PERBEN, *Imaginer les métropoles d'avenir*, janvier 2008, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000068/0000.pdf>

⁷ Discours de M. Le Président de la République sur le Grand Paris, 29 avril 2009.

⁸ <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000181/0000.pdf>

⁹ *Ibid.*, p. 13.

C'est l'esprit qui a présidé à sa présentation du projet de Grand Paris devant le Conseil des Ministres le 29 avril 2009 : il s'agit de créer une « *nouvelle dynamique fondée sur les principes suivants : concentration pour atteindre une taille critique au plan international ; développement fondé sur l'innovation dans l'industrie et les services ; spécialisation par territoire mais entraînant l'ensemble du tissu régional ; synergies entre acteurs territoriaux ; recherche interdisciplinaire en vue d'une plus grande innovation* »¹⁰.

9 *clusters*, ou territoires stratégiques, ont été dès lors identifiés : le plateau de Saclay, Orly-Rungis, Roissy-Paris-MCD, La Défense-Nanterre-Rueil, Plaine-Commune, Champs-sur-Marne-Cité Descartes, Evry, Seine-Oise, Montfermeil-Clichy-sous-Bois. Ces espaces vont recevoir les outils complémentaires de ceux dont ils jouissent déjà : ils disposeront ainsi d'ensembles complets de plates-formes technologiques, de laboratoires de recherche et d'industries entre lesquels ils pourront développer les synergies nécessaires. Le développement de ces territoires stratégiques doit aller de pair avec celui d'un schéma de transport pour les relier, dans un horizon proche, afin de fluidifier les échanges. La rapidité est en effet un facteur crucial d'une démarche fondée sur l'innovation.

« *C'est sur le transport que va se jouer la partie la plus décisive* », comme il a été souligné par le Président de la République¹¹. Des défis considérables doivent relever à commencer par la construction d'une nouvelle ligne de métro automatique de 130 km dont les premiers tronçons, commencés en 2012, devraient être mis en service à l'horizon 2017. Devant ce projet sans commune mesure, la création d'un maître d'ouvrage dédié, l'établissement public « Société du Grand Paris », est proposée.

L'autre objectif poursuivi par le projet de loi est l'aménagement prioritaire du *cluster* de Paris-Saclay, selon la volonté exprimée par le Président de la République le 28 janvier 2008 : « *Il faut désormais organiser et structurer cette énergie et cette volonté mutuelle d'agir pour fonder un grand projet à la fois [...] scientifique, économique, urbanistique et paysager, sur le plateau de Saclay. Nous pouvons fonder ici au XXI^{ème} siècle ce que d'autres ont fondé à Cambridge au Royaume-Uni, ou à Cambridge au Massachusetts, en d'autres siècles [...]. Il faut maintenant une gouvernance, un chef de projet, un cahier des charges, et des idées* »¹².

Le projet de loi envisage donc les dispositifs pertinents pour mener ce projet de grande envergure avec une vision cohérente et anticipatrice : il faut préfigurer en concertation avec les collectivités locales, les organismes de recherches et les entreprises, les configurations spatiales et organisationnelles les plus dynamiques et les plus prometteuses ; imaginer la ville des échanges de demain et programmer l'investissement et la charge foncière nécessaire dans le respect d'un développement économique, humain et écologique durable. Le Plateau de Saclay, avec ses territoires agricoles héritiers de la vocation nourricière ancestrale de l'Île-de-France, sa richesse environnementale, ses technologies de pointe et sa concentration exceptionnelle de chercheurs qui ouvrent les pistes de l'avenir, est aujourd'hui emblématique des défis que doit relever la région capitale.

Considérant que l'attractivité de la région parisienne est un facteur de succès pour l'ensemble du territoire national, et que « la région capitale appartient à tous les Français », le Président de la République a réaffirmé que « *l'État a donc un rôle de pilotage stratégique particulier à y jouer* ». Le projet de loi porte ce rôle, tout en rappelant l'exigence émise par le Président : « *Le Grand Paris, c'est l'État qui prend ses responsabilités, c'est l'État qui se donne les moyens juridiques d'agir, mais c'est aussi l'État qui associe, qui ne décide pas seul, c'est l'État qui donne l'impulsion nécessaire mais qui n'impose pas d'en haut un projet qui ne peut réussir que s'il est partagé par tous* »¹³. Le projet de loi affirme les modalités d'un copilotage contractualisé du développement de la région capitale.

¹⁰ <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/les-projets-pour-le-grand-paris>

¹¹ Discours de M. Le Président de la République sur le Grand Paris, 29 avril 2009.

¹² Discours de Nicolas Sarkozy en l'honneur du Professeur Albert Fert, prix Nobel de physique, 28 janvier 2008.

¹³ Discours de M. Le Président de la République sur le Grand Paris, 29 avril 2009.

Ce sont ces défis que relève le projet de loi relatif au Grand Paris.

Les cinq titres du projet de loi poursuivent les objectifs suivants :

- un objectif stratégique pour engager pleinement la région capitale sur la voie de la croissance dans le cadre de l'économie de la connaissance et du développement durable ;
- un objectif intermédiaire visant à doter la région capitale des outils d'aménagement et de développement propres à lui donner tous les attributs d'une ville-monde compétitive.
- des objectifs opérationnels tels que la constitution du réseau du Grand Paris, la création d'un établissement public (« Société du Grand Paris »), maître d'œuvre du projet, la création de l'établissement public de Paris-Saclay, et la création d'un outil d'intervention adapté (contrats de développement territorial).

Comme le souligne M. Dominique PERBEN, le processus de métropolisation, capital pour le pays en temps de globalisation, est « *un mouvement qui doit être accompagné et guidé par des schémas évolutifs permettant de gérer le développement et la croissance* »¹⁴.

Les modifications de la législation telles que proposées prennent pleinement acte de cette nécessité stratégique.

L'étude d'impact examine donc méthodiquement et dans cette perspective la situation de référence, les difficultés à résoudre, les objectifs poursuivis, ainsi que l'impact des mesures envisagées par chacun des cinq titres du projet de loi (« Elaboration et outils de mise en œuvre du réseau de transport public du Grand Paris » ; « Etablissement Public 'Société du Grand Paris' » ; « Réalisation et gestion du réseau du Grand Paris » ; « Développement territorial et projets d'aménagement dans le Grand Paris » ; « Dispositions relatives au projet de création d'un pôle scientifique et technologique sur le plateau de Saclay »).

¹⁴ Dominique PERBEN, *op. cit.* , p. 22.

TITRE I – ELABORATION ET OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU RESEAU DE TRANSPORT PUBLIC DU GRAND PARIS

SITUATION DE RÉFÉRENCE ET DIFFICULTÉS À RÉSOUDRE

Le titre I^{er} porte sur l'élaboration et les outils de mise en œuvre du réseau de transport public du Grand Paris, véritable colonne vertébrale du projet global d'aménagement. Le projet du Grand Paris doit en effet permettre à la France de tenir son rang dans la compétition des territoires, en faisant de sa capitale une « ville-monde » ouverte, dynamique, attractive, créatrice de richesses et d'emplois.

Permettre à chacune et chacun de se rendre journalièrement en tout point depuis son domicile mais également attirer et fidéliser les entrepreneurs en leur garantissant un accès rapide, aisé et efficace, tant au cœur de la capitale qu'à l'étranger grâce au renforcement des connexions entre les différents moyens de transport, sont des conditions indispensables d'un développement économique durable soucieux de l'intérêt collectif et de l'épanouissement de l'individu.

Les voies de transport ferrées ont généralement privilégié l'accès à la capitale selon des schémas « centralisateurs ». Il est ainsi possible de rejoindre le cœur de Paris à partir de la plupart des zones périphériques de l'Ile-de-France ; en revanche, les trajets radiaux sont encore insuffisamment développés et la plupart du temps, lorsqu'ils existent, ils intéressent la première ceinture parisienne.. Le transit par le centre de Paris reste ainsi souvent nécessaire pour effectuer, pour qui souhaite ou doit utiliser les transports en communs ferrés, les trajets de banlieue à banlieue. A défaut, la voiture ou, éventuellement, le bus, sont indispensables.

L'accès aux pôles d'emplois et de logements, aux zones de commerces et de loisirs, aux plates-formes aéroportuaires et logistiques est un élément fondamental des échanges, quel que soit leur degré de proximité, et conditionne ainsi notre capacité de développement. Au-delà, les conditions de cet accès sont également essentielles, notamment pour permettre la fluidité, la souplesse et donc l'adaptabilité aux évolutions du marché. Les conditions dans lesquelles s'effectuent les transferts doivent être prises en compte avec la plus grande vigilance, surtout s'agissant du temps et du confort de transport des personnes.

Par ailleurs, les phénomènes climatiques extrêmes observés depuis plusieurs années sont un signal des changements en cours. La prise en compte de cette problématique apparaît donc incontournable dans les réflexions sur les voies du développement de la région capitale, et ce, même si les experts ne sont pas encore en situation d'indiquer si les effets observés actuellement sont réversibles ou non. En effet, s'ils le sont, il est en tout état de cause essentiel de concevoir notre développement futur de manière à ne pas renouveler les erreurs et excès passés ; s'il s'avérait qu'ils ne le soient pas, il conviendrait dès lors de mettre tout en œuvre pour ne pas amplifier les effets adverses et pour adapter nos modes de vie futurs à des conditions qui auront de fait changé.

Ainsi, quel que soit le scénario, il sera impératif de concevoir une région capitale vertueuse, c'est-à-dire notamment une région dont l'organisation permettra de réduire au maximum les émissions de gaz à effet de serre, les déchets, les prélèvements sur les ressources naturelles ou toute activité ayant un impact négatif sur les équilibres. Certains facteurs environnementaux sont essentiels pour permettre ou obérer le développement économique durable et le progrès social ; la région capitale de demain doit donc être prête à gérer les effets du changement climatique.

Enfin, la crise d'une ampleur inégalée que nous traversons renforce la nécessité de mettre tout en œuvre pour permettre, le moment venu, la reprise. Sans action volontariste des pouvoirs publics, elle aura en effet des

conséquences durables sur notre économie. Dans ce contexte difficile, tant en raison de la conjoncture que des perspectives à plus long terme, les transports sont un facteur clé.

En l'état du droit, les projets d'infrastructures de transport ferroviaire sont soumis aux procédures suivantes :

- débat public selon les dispositions de l'article L.121-8 du code de l'environnement (projets dont le montant dépasse 300 M€) ;
- enquête publique préalable à la prise de l'acte déclaratif de l'utilité publique selon les modalités de l'article L.11-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette enquête peut également emporter des modifications des documents d'urbanisme ;
- enquête parcellaire conduite selon les modalités du code de l'expropriation. Cette enquête pouvant être conduite conjointement à l'enquête publique précédente ;
- action foncière incluant la prise de possession des biens immobiliers préemptés ou expropriés.

En complément, les projets d'infrastructures sont soumis aux procédures de sécurité définies par le décret n°2003-425 du 9 mai 2003. Ces dernières procédures, relevant du domaine réglementaire, ne sont pas impactées par le projet de loi et ne sont donc pas analysées dans le cadre du présent document.

Dans certains cas (cf. 1.2), les schémas de transport peuvent également relever d'une évaluation environnementale préalable au titre de la directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Les projets de transport guidé par métro automatique relèvent des dispositions évoquées *supra*.

Principes constitutionnels ou de valeur constitutionnelle dont relèvent ces procédures

Les procédures rappelées *supra* relèvent principalement de deux principes constitutionnels :

- le droit de propriété reconnu « *au nombre des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique* » par le Conseil constitutionnel dans un arrêt de 1982 sur la base des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En la matière, l'article 17 précise que « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* » ;
- le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, dont la valeur constitutionnelle a été rappelée par le Conseil d'Etat dans son arrêt « Commune d'Annecy » du 3 octobre 2008. Le même arrêt a précisé le caractère exclusif de la compétence du législateur pour intervenir et, plus spécifiquement, pour réglementer les « conditions et limites » du droit de participation du public.

LA PROCÉDURE DE DÉBAT PUBLIC

RAPPEL DES FONDEMENTS JURIDIQUES

La Commission nationale du débat public (CNDP) a été créée par la loi du 2 février 1995. Sa composition et son champ d'intervention sont définis aux articles L.121-1 à L.121-7 du code de l'environnement. Aux termes de la loi, elle est chargée de « *veiller au respect de la participation du public dans l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national.* ».

Introduite en droit interne par le décret du 12 septembre 2002, la convention d'Aarhus (1998) prévoit notamment que « *la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ». Cette convention a également inspirée pour partie la Charte de l'Environnement promulguée par la loi constitutionnelle de 2005.

La procédure de « débat public », qui fait l'objet des dispositions des articles L.121-8 à L.121-15 du même code, constitue l'un des moyens d'assurer cette participation du public. Cette procédure a été renforcée par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002.

Le décret publié le 23 octobre 2002 précise les seuils de saisine de la commission, soit 300 M€ pour le seuil de saisine obligatoire.

LA PROCÉDURE

Lorsqu'elle est saisie, la CNDP peut choisir soit :

- d'organiser elle-même un débat public. Elle désigne dans ce cas, dans un délai de 2 mois, une commission particulière du débat public (CPDP) ;
- de confier l'organisation du débat public au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet.

Elle peut également estimer qu'un débat public n'est pas nécessaire et recommander l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose. Elle prend sa décision dans un délai maximum de 2 mois suivant sa saisine.

Dans le cas où la CNDP décide d'organiser elle-même le débat public, elle en publie la durée et les modalités. Le débat public ne peut excéder une durée de 4 mois, cette durée pouvant être portée à 6 mois sur avis motivé de la CNDP. A l'issue du débat public, la CNDP dispose de 2 mois pour en publier le bilan.

Cette procédure n'encadre pas le délai s'écoulant entre la décision de la CNDP et la publication des modalités du débat public. Ce dernier acte n'intervient qu'une fois que la CNDP a jugé complet le dossier soumis au public. Il lui incombe en effet de s'assurer de la qualité du dossier qui sera soumis au public ; elle sollicite à cette fin tous compléments utiles auprès du maître d'ouvrage dès lors qu'ils n'ont pas été produits dans le dossier initial.

La lourdeur apparente de cette procédure provient notamment du fait qu'elle peut s'appliquer de façon indifférenciée tant à des projets d'infrastructures de transport, qu'à des équipements publics sportifs, ou même à des grands débats nationaux comme récemment sur les nanotechnologies.

LES DÉLAIS CONSTATÉS

Selon le rapport de la mission sur l'accélération des procédures relatives aux projets d'infrastructures en Ile de France (Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable – 24 décembre 2008), la Commission nationale du débat public a été saisie depuis sa création de 6 projets de lignes ferroviaires intéressant l'Ile-de-France (Tangentielle Nord, prolongement du tramway T1 entre Noisy-le-Sec et Val de Fontenay, tram-train Massy-Evry, « Eleonor », « Charles de Gaulles Express », extension du tramway T3 entre la Porte de Bercy et la Porte de La Chapelle). Seuls les deux derniers projets ont donné lieu à l'organisation d'un débat par la CNDP. L'ensemble de la procédure a duré à chaque fois 14 mois, dont 7 à 8 mois ont été nécessaires pour la préparation du débat. Ces délais interviennent en partie en temps masqué, puisque les études ne s'arrêtent pas le temps du débat

Au-delà de ces projets d'infrastructures en Ile-de-France, les délais récemment constatés relatifs à la phase préalable au débat public (depuis la saisine jusqu'à l'ouverture du débat) s'établissent en moyenne entre 9 et 10 mois avec un maximum constaté de 17 mois (prolongement de l'autoroute A16).

Compte tenu du caractère exceptionnel des projets du Grand Paris et des réponses qu'ils permettront d'apporter à certaines urgences économiques, sociales et environnementales, il est important de mettre en regard un dispositif efficace et exemplaire qui garantisse des conditions optimales de consultation du public et un démarrage aussi rapide que possible des travaux.

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le schéma global est visé par les définitions de l'article 2 de la directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Il doit donc être soumis à l'évaluation préalable de ses incidences sur l'environnement en application des dispositions de l'article 3 de cette directive (« *une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes : a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir.* »).

Chaque segment constitue par ailleurs un projet au sens de la directive 85/337/CEE et doit faire l'objet d'études d'impact détaillées. Cette directive du Conseil impose en effet l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ; les métros souterrains sont explicitement cités à son annexe II.

Enfin, lorsque le tracé prévisionnel d'une infrastructure est susceptible d'affecter des sites Natura 2000 pendant la phase travaux ou après la réalisation du projet, l'évaluation des incidences sur lesdits sites est requise au titre de l'article L.414-4 du code de l'environnement. Le contenu de cette étude est encadré par les dispositions réglementaires de l'article R.414-21 du code de l'environnement ; le dossier d'évaluation d'incidences doit être établi par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage.

Lorsque le plan ou document est soumis à une procédure de consultation du public, l'évaluation environnementale ainsi que l'avis émis sur cette évaluation par l'autorité environnementale précisée, selon les cas, par le code de l'environnement sont joints au dossier de consultation soumis au public.

LES PROCÉDURES D'ENQUÊTE PUBLIQUE, D'ENQUÊTE PARCELLAIRE ET LA MISE EN CONFORMITÉ DES DOCUMENTS D'URBANISME.

Dans le cas où des expropriations sont nécessaires, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que l'utilité publique du projet soit prononcée préalablement à l'expropriation. Dans ce cas, les déclarations d'utilité publique peuvent emporter modification du schéma directeur de la région Ile de France (SDRIF – art. L.141-1-2 du code de l'urbanisme), des schémas de cohérence territoriale (SCOT – art. L.122-15) et des plans locaux d'urbanisme (PLU – art. L.123-16) aux conditions cumulatives suivantes :

- que l'enquête publique préalable à l'acte déclaratif de l'utilité publique porte à la fois sur l'utilité publique du projet et sur les modifications du SDRIF, des SCOT et des PLU qu'il rend nécessaires ;
- que les projets de modification aient fait l'objet d'une concertation avec un ensemble d'entités définies pour chacun de ces documents ;
- que ces mêmes projets aient été soumis pour avis aux communes, groupements de communes (SCOT) et conseils municipaux (PLU) concernés par ces modifications. Le délai de remise de cet avis n'est pas encadré.

LES DÉLAIS CONSTATÉS

Peu de retards sont constatés par rapport aux délais d'enquête publique prévus par le code de l'expropriation (6 mois), les principaux retards étant concentrés sur les autres procédures d'enquêtes publiques prévues par le code de l'urbanisme dont le délai est sensiblement plus court (1 mois). Toutefois, la complexité du projet, son ampleur et son insertion en milieu urbain dense pourraient soulever des difficultés de respect du délai de 6 mois susmentionné.

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES MODIFICATIONS DES DOCUMENTS D'URBANISME INDUITES PAR UNE DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

Certains documents d'urbanisme sont réglementairement soumis à évaluation environnementale. Tel est le cas du SDRIF, des SCOT et, lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter un site désigné au titre de Natura 2000, certains PLU.

La dispense d'évaluation environnementale peut toutefois être sollicitée auprès de l'autorité environnementale ; elle doit alors être dûment motivée et garantir que l'analyse des effets de la modification du schéma ou du plan sur l'environnement a bien été effectuée.

L'ACTION FONCIÈRE

MODALITÉS DE L'ACTION FONCIÈRE

L'action foncière constitue un élément essentiel des procédures préalables à la réalisation d'une infrastructure de transport. Elle peut prendre classiquement trois formes complémentaires :

- Les acquisitions amiables qui, lorsqu'elles sont réalisées par l'Etat ou l'un de ses établissements publics nécessitent une évaluation préalable du service des domaines (décret 86-455 du 14 mars 1986) ;
- Les acquisitions réalisées en vertu de l'exercice d'un droit de préemption qui, pour l'Etat, prend la forme d'une zone d'aménagement différé (ZAD – art. L.212-1 et suivants du code de l'urbanisme) et pour une collectivité territoriale, celle d'un droit de préemption urbain (DPU – art. 211-1 et suivants du même code) ;
- Les acquisitions réalisées au terme d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique régie par le code du même nom. La prise de possession des biens ainsi acquis ne peut être réalisée qu'après déclaration d'utilité publique, enquête parcellaire, fixation du montant des indemnités d'expropriation par le juge, et paiement de ces indemnités.

MODALITÉS DE DÉFINITION DES PÉRIMÈTRES DES ZONES D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ

L'établissement et les effets des zones d'aménagement différé (ZAD) sont définis par les articles L.212-1 à 5 du code de l'urbanisme. Ces articles prévoient un dispositif en deux temps : définition d'un périmètre provisoire valable 2 ans par arrêté préfectoral puis transformation de ce périmètre provisoire en périmètre définitif soit par arrêté préfectoral (si délibérations favorables de toutes les communes impactées), soit par décret en Conseil d'Etat (autres cas).

Lors de son établissement, le périmètre provisoire puis le périmètre définitif d'une ZAD suppriment en leur sein les droits de préemption urbains existants et interdisent l'établissement de nouveaux. Ils suppriment donc l'un des principaux moyens d'actions des collectivités territoriales en matière d'action foncière et d'aménagement.

PROCÉDURE DE PRISE DE POSSESSION EN EXTRÊME URGENCE

Une fois l'utilité publique du projet régulièrement établie et après réalisation de l'enquête parcellaire, la prise de possession d'un bien exproprié nécessite la fixation de l'indemnité d'expropriation par le juge et le versement ou la consignation de cette indemnité. Deux éléments retardent couramment cette prise de possession : d'une part, le temps nécessaire au juge pour fixer le montant de l'indemnité et, d'autre part, l'éventuel contentieux relatif au montant de cette indemnité.

Sur le premier point, les faibles effectifs des tribunaux d'instance en matière de juge de l'expropriation engendrent des retards importants. A titre d'exemple, pour la réalisation des opérations de rénovation urbaine de Clichy-sous-Bois et Montfermeil, avant mesures palliatives spécifiques, le nombre de juges d'instruction

susceptibles d'intervenir, conduisait à un très important retard prévisible sur le calendrier prévisionnel de l'opération. Cette difficulté nécessite une mesure d'organisation spécifique qui n'est pas du ressort de la loi.

Sur le second point, l'article L.15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit une prise de possession en extrême urgence, avant même fixation, par le juge, du montant de l'indemnité d'expropriation. Cette procédure est encadrée par la nécessité d'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat. Elle est en outre limitée aux cas où « l'exécution des travaux de construction [...] régulièrement déclarés d'utilité publique risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis, situés dans les emprises de l'ouvrage » (art. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Le champ de cette procédure n'inclut pas les expropriations nécessaires pour la réalisation d'infrastructures de transport guidé de voyageurs et ne concerne que les biens immobiliers non bâtis. Le bénéfice de cette procédure a toutefois été étendu aux biens bâtis à cinq reprises :

- Loi n°2001-454 du 29/05/01 relative à la réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse ;
- Loi n°93-1435 du 31/12/93 relative à la construction d'un grand stade sur la commune de Saint-Denis ;
- Loi n°87-1132 du 31/12/87 relative à la réalisation des aménagements nécessaires à la tenue des jeux olympiques d'Albertville ;
- Loi n°66-1065 du 31/12/66 relative à la réalisation d'une ligne expérimentale d'aérotrain ;
- Loi n°65-496 du 29 juin 1965 relative à la réalisation des aménagements nécessaires à la tenue des jeux olympiques de Grenoble.

LA FIXATION DES DATES DE RÉFÉRENCE POUR LE CALCUL DES INDEMNITÉS D'EXPROPRIATION OU DU MONTANT D'ACQUISITION DES BIENS PRÉEMPTÉS

Les modalités de fixation des indemnités d'expropriation sont notamment définies par les articles L.13-14 et L.13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'article L.13-14 précise en particulier que les améliorations de toute nature réalisées postérieurement à l'ouverture de l'enquête publique sont présumées faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée et ne sont dès lors pas prises en compte pour le calcul de cette indemnité.

L'article L.13-15 précise en outre que n'est pris en compte, pour le calcul des indemnités, que l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête publique. Il précise également qu'il n'est pas tenu compte des changements de valeur de ces biens s'ils ont été provoqués « par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique a été demandée ».

Ces dispositions visent en particulier à maîtriser les incidences de la réalisation de l'ouvrage pour lequel il est procédé à l'expropriation sur la valeur vénale des biens concernés. Les rédactions de ces articles, sur ce point, sont toutefois antérieures à l'introduction du débat public en droit interne, alors même que la mise à disposition du public du dossier de débat constitue une annonce des opérations à venir, et est donc susceptible des mêmes effets spéculatifs que le début d'une enquête publique.

L'ensemble de ces règles est toutefois tempéré par la jurisprudence de la CEDH relative à la notion de terrain privilégié.

Dans le cas de biens préemptés dans le cadre de zones d'aménagement différé ou de l'exercice du droit de préemption urbain, lorsque le titulaire du droit de préemption conteste le prix de la transaction, le juge de l'expropriation fixe le montant à payer par le titulaire de ce droit. Dans ce cas, les dispositions de l'article L.213-4 ou L.213-6 (cas d'une ZAD ou d'un DPU institué dans le périmètre d'effet d'une déclaration d'utilité publique) du code de l'urbanisme s'appliquent. Ces dispositions prévoient que la date de référence évoquée supra est établie à la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des documents des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme et délimitant la zone dans laquelle est situé ce bien.

Dans le cas d'une ZAD, par définition instituée pour la réalisation d'un projet défini, ces dispositions conduisent à la possibilité d'une fixation de la date de référence bien après la mise en place de la ZAD et donc de l'annonce des opérations à venir.

DÉFINITION DES OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est double :

- répondre à la « *diversification des solutions selon les territoires* » soulignée par le Président de la République dans son discours du 22 octobre 2008, citant en particulier l'Ile-de-France ;
- mettre en œuvre les orientations qu'il a définies le 29 avril 2009 puis réaffirmées le 30 juin dernier pour le Grand Paris et répondre à l'ambition présidentielle.

Le titre I^{er} pose les bases des grands chantiers auxquels il convient de s'attaquer : adapter le droit pour permettre une approche intégrée et plus efficace des problématiques, rompre avec les approches classiques, notamment sectorielles, et parvenir à la mise en œuvre d'un véritable projet global de développement et d'aménagement.

Compte tenu de l'impact de la croissance de la région capitale sur le reste du pays, le titre I^{er} assoit le caractère d'intérêt national du projet. Il donne les moyens de réaliser l'infrastructure d'intérêt national qui mettra en relation les futurs pôles de développement du Grand Paris (article 2), avec un effet synergique et cohérent. Le titre I^{er} rappelle également l'importance accordée aux préoccupations du développement durable que le projet du Grand Paris a vocation à incarner de manière exemplaire et qui se traduisent par des dispositions spécifiques dans la suite du projet de loi.

Enfin, la crise d'une ampleur inégalée que nous traversons renforce l'urgence d'une action forte des pouvoirs publics pour augmenter la capacité d'adaptation et permettre, le moment venu, la reprise au bénéfice de tous.

Le dispositif mis en place vise à apporter les réponses appropriées aux urgences économiques, sociales et environnementales auxquelles la région capitale est confrontée de manière forte. Le poids relatif de la région et l'effet d'entraînement qu'elle exerce sur le reste du territoire national rendent impérative une réaction rapide.

Les procédures doivent donc être efficaces et exemplaires pour garantir des conditions optimales de consultation du public et un démarrage aussi rapide que possible des travaux

Les objectifs sont notamment :

- L'association des collectivités territoriales aux décisions relatives à l'élaboration du schéma d'ensemble du réseau du Grand Paris ;

- L'optimisation du délai préalable à la réalisation des premiers travaux du réseau relevant de l'établissement public « Société du Grand Paris » sans remise en cause des principes constitutionnels de participation du public dans le cadre des procédures et du droit de propriété ;
- La prise en compte de l'impact environnemental du projet de réseau primaire de transport le plus tôt possible dans le déroulement des procédures de participation du public ;
- La sécurisation juridique de ces procédures.

S'agissant de l'action foncière, ces objectifs sont complétés par :

- La création des moyens, pour le maître d'ouvrage ou les établissements publics d'aménagement existants, de conduire une politique foncière ambitieuse destinée à :
- Réaliser et financer l'infrastructure ;
- Assurer le développement urbain au sein des zones d'influence des nouvelles gares ;
- Sécuriser les dates de référence utilisées pour la fixation des indemnités d'expropriation ou du prix des biens préemptés afin de prendre en compte le principe selon lequel *« il n'est pas tenu compte des changements de valeur [des] biens s'ils ont été provoqués par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique a été demandée. »*

OPTIONS POSSIBLES AVEC OU SANS INTERVENTION D'UNE RÈGLE DE DROIT NOUVELLE

Affronter les défis de tous ordres auxquels nous sommes confrontés ne sera pas possible en reproduisant simplement les modèles du passé. Il est indispensable de penser notre développement autrement.

Par construction, les dispositions actuelles, principalement sectorielles, ne permettent pas à l'Etat de pouvoir jouer, dans une approche intégrée et décloisonnée, le rôle de stratège qu'exige de lui l'intérêt national. Par ailleurs, la mise en œuvre concrète du projet nécessitera son partage avec tous les acteurs et la mise en place des outils juridiques et structures de pilotage appropriés.

La République française est aujourd'hui, aux termes même de sa Constitution, décentralisée, conférant ainsi aux collectivités territoriales des compétences importantes pour permettre l'action au plus près des citoyens. Pour autant, la décentralisation, largement approfondie en un quart de siècle mais opérée par actes successifs, a pu parfois entraîner un certain cloisonnement et une dilution des compétences, d'où découle une relative perte de repères des citoyens. Dans ce contexte, le Président de la République a confié à Edouard BALLADUR la réflexion sur la réforme des collectivités locales dans le respect de l'objectif de *« mieux prendre en compte les besoins des collectivités locales en leur permettant, grâce à des modalités d'organisation plus diverses, d'appliquer celles qui correspondent le mieux à leur situation particulière »*.

La région capitale appelle à la nécessité d'une réflexion spécifique et il est donc indispensable de mettre en place les dispositifs qui lui permettront de tenir un rôle moteur dans la compétitivité des territoires ; or, celle-ci est largement dépendante de la capacité des différents échelons à exercer pleinement mais de manière concertée leurs compétences, condition d'une mobilisation rapide et efficace de leurs potentiels.

Le titre I^{er} du projet de loi engage, avant les titres suivants, la déclinaison concrète des orientations qui permettront au Grand Paris et selon les termes même du Chef de l'Etat le 29 avril dernier de « *penser l'avenir de Paris dans le cadre d'une stratégie d'aménagement et de développement des territoires à l'échelle nationale* ».

MODALITÉS D'ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le réseau du Grand Paris impactera nécessairement de nombreuses collectivités territoriales d'Ile de France, à commencer par la région d'Ile-de-France, les départements et les communes desservies par la nouvelle infrastructure.

Plusieurs mesures permettent d'associer ces collectivités à l'élaboration, puis à la réalisation, du projet.

Une première mesure consiste à associer ces collectivités territoriales à la structure de maîtrise d'ouvrage chargée de réaliser ce projet. Si, pour des raisons d'efficacité des structures de gouvernance, toutes les collectivités ne peuvent être associées directement au processus de prise de décision, le projet de loi prévoit que la région et les départements soient représentés de droit au sein du Conseil de surveillance. Ainsi toutes les collectivités territoriales représentées au sein du Conseil d'administration de l'autorité organisatrice de transports en région d'Ile de France sont représentées.

Une deuxième mesure consiste à solliciter l'avis des collectivités territoriales concernées en parallèle de la phase de consultation du public. Ces avis, qui seront versés au bilan de cette phase élaboré par le Préfet de Région, pourront ainsi être pleinement pris en compte dans les décisions prises à l'issue de cette double consultation.

Une troisième mesure consiste à associer explicitement à la consultation du public, es qualité, les représentants des collectivités territoriales.

MODALITÉS DE LA CONSULTATION DU PUBLIC

L'optimisation des délais relatifs à la consultation du public aurait pu être obtenue par différents moyens avec des conséquences diverses.

Une première option aurait pu être la suppression du débat public et son remplacement par la seule enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique. Cette option est techniquement envisageable au regard de la convention d'Aarhus. En effet, d'une part la procédure de débat public accompagnée de l'existence d'une autorité administrative indépendante constitue une solution que peu de pays signataires de la convention ont retenue pour sa mise en œuvre et, d'autre part, la convention définit une règle générale relative à la participation du public à l'élaboration des projets ayant une incidence sur l'environnement ; pour les projets d'équipement d'un montant inférieur aux seuils définis par décret, le juge administratif a jusqu'à présent considéré que les enquêtes publiques prévues au titre du code de l'urbanisme répondaient aux obligations conventionnelles souscrites par la France. Une telle mesure ne paraît toutefois pas opportune eut égard à l'intérêt national des projets sur lesquels il s'agit d'associer le public. Elle risque par ailleurs d'être contreproductive en termes de réduction des délais dans la mesure où l'une des conditions du succès du projet réside dans l'adhésion qu'il pourra susciter auprès du public. Enfin, il est essentiel de pouvoir prendre en compte au plus tôt les observations du public qui pourraient conduire à amender le projet, une prise en compte plus tardive étant source de surcoûts et de retards.

Une deuxième option – retenue dans le cadre du projet de loi – consiste à créer une procédure particulière de consultation du public, optimisée par rapport à son objet. Cette procédure prévoit que cette consultation soit conduite par le représentant de l'Etat en région Ile-de-France qui y associe le maître d'ouvrage du réseau du Grand Paris. Elle prévoit en outre la possibilité, pour la commission nationale du débat public, de désigner un observateur de cette participation du public. Il est en effet essentiel, d'une part, d'affirmer la responsabilité du

maître d'ouvrage et, d'autre part, de garantir la qualité des informations portées à la connaissance du public dans le cadre d'une procédure sécurisée juridiquement par le rôle conféré au représentant de l'Etat, garant de l'intérêt général.

La dernière option consiste à ce que la loi confie l'intégralité de la responsabilité de la consultation du public au maître d'ouvrage du projet. Comme présenté *supra*, cette option ne pose pas de difficulté par rapport au droit en vigueur, la commission nationale du débat public pouvant elle-même prendre la décision de confier une telle responsabilité au maître d'ouvrage des projets pour lesquels elle est saisie. Une telle mesure aurait également des effets positifs sur la durée de la procédure de consultation du public. Pour autant, compte tenu de l'ampleur du projet et de l'enjeu consistant à sécuriser juridiquement la procédure, il semble utile que soit prévue l'intervention d'un tiers extérieur au maître d'ouvrage. En fonction des choix opérés par le maître d'ouvrage quant aux modalités de la consultation du public, cette option pourrait en effet fragiliser l'ensemble de la procédure dans l'hypothèse d'un contentieux portant sur celle-ci.

SÉCURISATION JURIDIQUE DE LA PROCÉDURE

La sécurisation de la procédure retenue pour assurer la participation du public peut être renforcée au moyen de plusieurs mesures :

La première mesure consiste à ce que le représentant de l'Etat en région Ile de France puisse examiner et se prononcer sur la complétude du dossier soumis au public. Un tel examen vise à garantir la qualité des informations soumises au public et donc à réduire le risque de contentieux.

La seconde mesure consiste à ce que l'expiration du délai de saisine contentieuse sur la décision du maître d'ouvrage établie à l'issue de la procédure de participation du public rende impossible toute exception d'illégalité susceptible d'être soulevée à l'encontre de la procédure. Cette disposition est la simple transposition de l'article L.121-14 du code de l'environnement s'appliquant en cas de débat public conduit après saisine de la commission nationale du débat public.

EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Au sens du droit européen, le schéma doit être soumis à l'évaluation préalable de ses incidences sur l'environnement en application des dispositions de la directive 2001/42/CE (*cf. supra*).

Le réseau de transport d'intérêt national du Grand Paris n'est, par construction, pas visé par les dispositions nationales relatives à l'évaluation environnementale. Celles-ci prévoient en effet que la liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Ainsi, si l'obligation au titre de la directive est établie, aucune disposition à caractère générique n'impose la démarche prévue par le droit français et détaillée dans le code de l'urbanisme. Cette évaluation peut donc être conduite dans le cadre d'une procédure spécifique dès lors que celle-ci respecte les obligations générales de la directive.

Il eût donc été possible de préciser, par décret en Conseil d'Etat, l'application de la procédure d'évaluation environnementale au réseau de transport d'intérêt national du Grand Paris.

Toutefois, la réalisation de ce projet d'une ambition sans équivalent à ce stade, tant dans sa conception technique que dans son calendrier, nécessite des dispositions législatives spécifiques, liées notamment à sa maîtrise d'ouvrage. L'inscription, dans la loi, de l'obligation d'évaluation environnementale du réseau de transport

d'intérêt national du Grand Paris est donc cohérente avec la mise en place d'une procédure exceptionnelle adaptée à l'ouvrage.

ENQUÊTES PUBLIQUES ET MISE EN CONFORMITÉ DES DOCUMENTS D'URBANISME

Comme exposé *supra*, les dépassements du délai de 6 mois relatif aux enquêtes publiques préalables à déclaration d'utilité publique sont rares. La complexité et l'ampleur du projet de transport combinée à son insertion en milieu urbain dense conduit toutefois à identifier un risque réel de retard de l'enquête publique.

Trois options ont été évaluées pour faire face à ce risque :

Première option : procéder à un encadrement strict des délais accordés au commissaire enquêteur pour la rédaction de son rapport avec la possibilité, passé ce délai, de passer outre l'absence de rapport pour déclarer l'utilité publique du projet. Cette option permet une maîtrise stricte des délais de procédure. Toutefois, lorsque les causes du retard sont dues à la complexité même des situations à évaluer, elle n'est que modérément satisfaisante vis-à-vis de la prise en compte des situations particulières au projet.

Deuxième option : en cas de dépassement des délais de production du rapport d'enquête publique, après mise en demeure du commissaire enquêteur, possibilité de désigner un autre commissaire enquêteur disposant d'un délai court pour rédiger le rapport. Un tel mécanisme permet de réduire l'impact d'une défaillance du commissaire enquêteur en offrant une solution alternative à l'achèvement de sa mission. Elle apparaît pertinente dans le cas de projets pour lesquels l'appropriation du dossier par le nouveau commissaire enquêteur peut être réalisée dans un délai bref. Dans le cas des projets d'intérêt national dont il est question, une telle appropriation rapide semble exclue, réduisant ainsi l'efficacité du dispositif pour ce cas d'espèce.

Troisième option, retenue : permettre la désignation de la commission d'enquête avant le début de l'enquête publique, afin de donner plus de temps à ses membres pour s'approprier le dossier, sans pour autant rallonger les délais d'enquête. En particulier, pour le premier segment à réaliser, il peut être prévu de désigner la commission avant le début de la procédure de consultation du public et de permettre à ses membres d'assister à la consultation afin de s'approprier à la fois le projet et les observations du public. Cette option présente l'avantage de contribuer à la maîtrise des délais de l'enquête publique tout en renforçant la qualité de celle-ci du fait d'une meilleure connaissance du dossier par le commissaire enquêteur. Elle a toutefois un coût budgétaire lié au paiement des indemnités des commissaires enquêteurs pendant une durée supplémentaire de 4 mois.

ACTION FONCIÈRE

PRÉEMPTION AUTOUR DES GARES

La création de périmètres de préemption autour des gares de l'infrastructure de transport peut être réalisée par recours aux outils prévus dans le code de l'urbanisme. Comme présenté *supra*, un tel dispositif ne répond pas aux objectifs dans la mesure où il conduit à supprimer les possibilités d'intervention des maires en matière foncière.

Quelles que soient les modalités d'établissement des périmètres de préemption, la loi doit donc organiser la coexistence entre le droit de préemption dont bénéficiera le maître d'ouvrage de l'infrastructure de transport ou les établissements publics territorialement compétents, et celui dont continueront de bénéficier les maires.

MISE EN PLACE DES PÉRIMÈTRES DE PRÉEMPTION

S'agissant des modalités de mise en place des périmètres de préemption, deux options se présentent.

La première vise à définir les périmètres de préemption au travers du même acte réglementaire que celui localisant les gares. Une telle approche nécessite que les règles de détermination de ce périmètre de préemption soient prévues de façon non ambiguë par la loi. A défaut, l'établissement des périmètres gare par gare nécessitant un travail concerté avec les communes concernées, l'acte réglementaire localisant les gares pourrait être retardé inutilement. L'introduction dans la loi d'un périmètre fixe permet de répondre à ces objectifs. Un tel périmètre présente l'inconvénient principal de constituer une mesure arbitraire décorrélée de la situation particulière des communes avoisinant chaque gare.

La seconde option vise à définir les périmètres de préemption, gare par gare, au travers d'actes réglementaires distincts. Une telle approche permet de s'adapter au contexte local et permet de maîtriser les conséquences liées au retard pris dans l'établissement de l'un ou l'autre des périmètres. *A contrario*, il ne permet pas de s'assurer de la mise en place de ces zones de préemption en même temps que sont définies les gares. Enfin, il demande d'importants moyens humains concentrés dans le temps pour l'établissement des périmètres à la parcelle cadastrale près.

La troisième option, retenue, consiste à intégrer cette problématique dans le cadre de la stratégie de développement partenarial rendue possible par les Contrats de Développement Territorial qui font l'objet du titre IV. Cette option contribue à assurer la cohérence entre la réalisation de l'infrastructure de transport et le développement des territoires desservis.

PRISE DE POSSESSION DES TERRAINS EXPROPRIÉS

Le traitement de ce point peut relever de deux options.

La première option consiste à étendre le bénéfice de la procédure de prise de possession en extrême urgence aux projets d'infrastructures d'intérêt national, en maintenant le champ de la procédure limité aux seuls biens non bâtis. Compte tenu de la nature du tissu au sein duquel sera réalisée l'infrastructure, une telle mesure ne serait que de portée très limitée et ne permettrait pas, en toute hypothèse, de résoudre les difficultés ponctuelles qui se présenteront de façon certaine durant les premières années.

La seconde option, retenue, consiste à étendre le bénéfice de cette procédure également à la prise de possession des biens bâtis. Compte tenu de la portée de cette mesure, celle-ci devra être alors encadrée dans le temps.

DATES DE RÉFÉRENCE

La maîtrise foncière, en particulier la lutte contre la spéculation, rendent sensible la fixation d'une date de référence en matière de préemption et d'expropriation. Cette date doit être définie en lien avec la procédure de débat public dans la mesure où l'introduction du débat public dans le droit national nécessite la connaissance des modalités d'un projet plus d'un an avant le début d'une enquête publique le concernant.

Deux options existent quant au choix de cette date.

La première option consiste à fixer la date de référence un an avant le début du débat public. Cette option peut toutefois être considérée comme excessive dans la mesure où la décision du maître d'ouvrage quant à la manière de poursuivre le projet n'est prise que 9 à 11 mois après le début du débat public.

La seconde option, retenue, consiste à fixer la date de référence au jour de la mise à disposition du public du dossier soumis à débat public.

EXAMEN DES IMPACTS DES MESURES ENVISAGÉES

IMPACT EN TERMES DE DÉLAIS DE PROCÉDURE

L'ensemble des mesures proposées permet de véritablement optimiser les délais de procédure :

- la consultation du public, conduite selon des modalités spécifiques, devrait ainsi nécessiter 10 à 12 mois, dont 2 à 4 mois dans la phase préparatoire, 4 mois dédiés à la consultation du public proprement dite – délai homogène à celui prévu dans le cas de la procédure de débat public – 3 à 4 mois pour en dresser le bilan et en tirer les conséquences. ;
- l'enquête publique peut être conduite en réduisant le risque de dépassement des délais imposés par la loi ;
- la prise de possession en extrême urgence et la mise en place d'une politique foncière ambitieuse sont également encadrées par la loi.

L'ensemble de ces mesures rend donc possible la mise en œuvre du projet, dans des délais réduits par rapport à ceux habituellement constatés. En plus de l'encadrement, par la loi, de certains délais impartis pour le déroulement des procédures (préparation de dossier, remise d'avis, etc.), l'instauration d'un maître d'ouvrage intégré et dédié participe de l'optimisation du dispositif. La réalisation et l'enchaînement des études et des procédures sont ainsi envisagés selon un processus « industriel ».

IMPACT SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET L'ÉVALUATION DES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT

L'amélioration des délais mentionnée supra n'est pas réalisée au détriment de l'information et de la consultation du public. En effet, tout d'abord les délais accordés par le droit en vigueur pour la participation du public ne sont pas réduits, exception faite de la possibilité d'étendre de 2 mois la durée du débat public, cette extension étant supprimée.

Par ailleurs, les dispositions relatives aux enquêtes publiques tendent à renforcer la connaissance des projets par les commissaires enquêteurs et donc participent à un renforcement de la qualité de ces enquêtes.

Enfin, la réalisation, en amont du projet, de l'évaluation environnementale permettra au maître d'ouvrage, par la connaissance des incidences du projet sur l'environnement, de proposer les mesures de nature à les éviter, les prévenir, le cas échéant les compenser ; elle permettra également la mise en place des indicateurs qui garantiront le suivi, dans le temps, des incidences de ce projet. Le public, auquel cette évaluation sera soumise, accompagnée de l'avis de l'autorité environnementale, aura ainsi la connaissance la plus exhaustive possible des conséquences de ce projet et pourra faire part de ses remarques de manière éclairée.

IMPACT SUR LE DROIT DE PROPRIÉTÉ

Le projet de loi ne crée pas de procédures nouvelles susceptibles d'impacter le droit de propriété Il étend toutefois la procédure de prise de possession en extrême urgence aux biens à exproprier pour la réalisation de

l'infrastructure de transport. Le recours à cette procédure fait l'objet d'un encadrement très strict de l'utilisation (décrets pris sur avis conforme du Conseil d'Etat, procédure limitée dans le temps, disposition limitée aux seuls cas de « difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis, situés dans les emprises de l'ouvrage »). L'impact sur le droit de propriété reste donc très circonscrit.

IMPACT SUR LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le titre I ne possède qu'un impact très limité sur les compétences des collectivités territoriales.

En effet, l'article 3 relatif à la participation du public à l'élaboration du projet de réseau du Grand Paris prévoit explicitement que « *Lors des réunions publiques, un temps de parole est réservé, ès qualités, aux élus des collectivités territoriales d'Ile-de-France et aux représentants de leurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement* ». Aucune disposition de ce type n'est prévue dans le cadre des débats publics conduits sur saisine de la commission nationale du débat public.

Par ailleurs, la consultation des collectivités locales est explicitement prévue en parallèle de la procédure de consultation du public.

Enfin, l'article 4, relatif à la mise en conformité des documents d'urbanisme, entraîne un impact limité sur les compétences des collectivités territoriales, dans la mesure où il s'appuie sur des dispositions en vigueur.

IMPACT BUDGÉTAIRE

L'impact budgétaire relatif à la mise en œuvre des dispositions du titre I recouvre :

- la mobilisation des effectifs nécessaires à l'établissement des périmètres de préemption autour des gares. Le travail à fournir peut être estimé à une semaine d'ETP par gare, soit de l'ordre d'un ETP annuel, à concentrer sur une période de 3 à 6 mois.
- les budgets nécessaires à la mise en œuvre de la politique foncière qui sera conduite dans le périmètre des zones d'aménagement différé. Ce budget est l'un des éléments constitutifs du budget des projets de transport d'intérêt national qu'il s'agira de réaliser.

Signalons également que la maîtrise des délais de mise en œuvre du projet nécessitera la disponibilité des moyens humains de certains services, notamment :

- les services de France Domaine chargés de l'évaluation des unités foncières qu'il s'agit d'acquérir en vue de la réalisation du projet ;
- les tribunaux d'instance en matière de juges de l'expropriation.

IMPACT ÉCONOMIQUE, SUR LA COHÉSION SOCIALE ET SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les dispositions du titre II contribuent d'abord à asseoir la crédibilité des intentions de l'Etat quant à la réalisation des projets de transport d'intérêt national. Cette crédibilité est l'un des éléments essentiels pour permettre aux collectivités territoriales comme aux investisseurs privés d'investir sur le territoire francilien.

La réalisation rapide du projet constitue l'une des conditions nécessaires pour éviter un effet de dilution de ces investissements et donc de garantir un effet de levier maximal à l'investissement de l'Etat. Pour mémoire dans le

cas d'Eurodisney, l'effet de levier est supérieur à 10 (*cf.* rapport Perspectives de développement du secteur IV de Marne-la-Vallée et du projet Eurodisneyland, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des finances, juillet 2008¹⁵)

Ensuite, les projets de transport d'intérêt national jouent un rôle déterminant pour le désenclavement de quartiers marginalisés d'Ile-de-France. Cet objectif constitue en soi une urgence de premier ordre.

¹⁵ <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000640/0000.pdf>

TITRE II : ETABLISSEMENT PUBLIC « SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS »

SITUATION DE RÉFÉRENCE ET DIFFICULTÉS À RÉSOUDRE

Dans l'organisation actuelle des transports en Ile-de-France, c'est le Syndicat des transports d'Ile de France (STIF), établissement public administratif local présidé par la Région Ile-de-France où ne siège pas l'Etat qui est compétent pour assurer la maîtrise d'ouvrage ou désigner les maîtres d'ouvrage des projets d'infrastructure destinés au transport public de voyageurs et pour en désigner les exploitants. Or, l'importance financière, fonctionnelle et politique du futur schéma de transport pour la Région capitale, les enjeux nationaux auxquels il cherche à répondre, l'ampleur des investissements et des financements à mobiliser pour sa réalisation et surtout, l'impérieuse nécessité d'articuler et de concevoir ensemble le réseau de transport d'intérêt national et les projets de développement des territoires de la région capitale, imposent, d'une part, que l'Etat prenne part à la conception et la réalisation du réseau de transport public du Grand Paris et, d'autre part, qu'une structure spécifique, associant Etat et collectivités territoriales, prenne en charge la conception et la réalisation de ce réseau.

Ainsi, le titre II du projet de loi a pour objectif essentiel d'instituer une structure de maîtrise d'ouvrage des projets du « Grand Paris » capable de constituer un outil puissant au service de la réalisation de ces projets et l'instance privilégiée de la concertation entre les collectivités intéressées par ces mêmes projets et l'Etat. En dotant cette structure publique de prérogatives étendues et d'une panoplie d'instruments juridiques pour exercer ses missions, il s'agit de lui permettre de concilier les trois impératifs de délais, d'efficacité dans le pilotage d'un programme d'une exceptionnelle complexité et de concertation avec les autres parties prenantes au projet et, en particulier, les collectivités territoriales franciliennes mais aussi le STIF.

LE CONTEXTE DE LA MISE EN PLACE DE LA STRUCTURE PUBLIQUE AD HOC DE MAÎTRISE D'OUVRAGE

La spécificité du contexte francilien, autant que l'ampleur du schéma de transport militent pour la recherche d'un scénario coopératif avec l'ensemble des parties intéressées.

LA MISE EN ŒUVRE DU FUTUR SCHÉMA S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL QU'IL EST IMPOSSIBLE D'IGNORER

- La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré, à compter du 1^{er} juillet 2005, la compétence de l'organisation des transports collectifs en Ile-de-France aux collectivités locales via le STIF. En vertu du II de l'article 1er de l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageur en Ile-de-France, le STIF peut assurer la réalisation d'infrastructures ou d'équipements destinés au transport de voyageurs, dans la limite des compétences reconnues à Réseau Ferré de France (RFF). Le II de l'article 15 du décret n°2005-664 du 10 juin 2005 portant statut du Syndicat des transports d'Ile-de-France et modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France précise que le STIF, s'il n'exerce pas lui-même la maîtrise d'ouvrage dans les conditions prévues par

l'ordonnance, peut désigner le ou les maîtres d'ouvrage d'infrastructures nouvelles destinées au transport public de voyageurs, d'extension ou d'aménagement de lignes existantes¹⁶ ;

- L'Etat n'a plus aujourd'hui compétence pour décider des conditions et modalités de réalisation et d'exploitation des projets d'infrastructure franciliens. Il appartient en effet au STIF, dans la limite des compétences reconnues à RFF sur le réseau ferré national, d'assurer en propre la maîtrise d'ouvrage ou de désigner le maître d'ouvrage des projets d'infrastructures qu'il décide et d'en définir les modalités d'exploitation ;
- Depuis la décentralisation du STIF, l'État n'agit que de manière indirecte en qualité de co-financier, de certains des investissements dans le cadre des contrats de projets Etat-Région. Or, compte tenu des enjeux du réseau de transport du « Grand Paris », l'Etat ne peut se désintéresser, ni de la définition (études de tracé, phasage, montage juridique, montage financier, allotissement), ni de la conduite (débat public et concertation, calendrier, rythme de réalisation, procédure de consultation, gestion des impacts, gestion des risques, communication, etc.) du schéma : il doit pouvoir en maîtriser la réalisation, tout en associant les collectivités territoriales.
- En revanche, s'agissant des autres projets de transport, d'intérêt régional ou local, ils restent de la compétence du STIF et les modalités qui ont cours aujourd'hui, que ce soit en terme de gouvernance, de pilotage, de maîtrise d'ouvrage ou de financement, ne sont pas impactés par la présente loi.

LA NATURE DU PROJET LUI-MÊME JUSTIFIE LA MISE EN PLACE D'UN PILOTAGE APPROPRIÉ

- D'une part, l'ampleur du schéma du « Grand Paris » exige une structure de pilotage capable de maîtriser le choix des partenaires impliqués à ses différentes phases (construction, entretien, exploitation) avec toutes les garanties de compétence et de transparence que la collégialité de la décision entre les différentes collectivités intéressées est de nature à offrir ;
- D'autre part le schéma est porteur de risques exceptionnels en nombre et en importance (risques liés à la construction, la maintenance et la disponibilité de l'infrastructure, des équipements et du système et des matériels de transport, risques liés à la valorisation foncière et immobilière, risques liés à la fréquentation, à la performance des services, à la tarification, à l'instabilité du paysage juridique, etc.). Une réflexion globale et partagée entre l'ensemble des partenaires concernés, et une structure spécifique réunissant ces partenaires et ayant les moyens de maîtriser les choix et les risques, sont indispensables.

Au-delà de cet enjeu, il convient d'assurer la constitution d'un maître d'ouvrage qui a les moyens d'être crédible et efficace, en particulier en termes de rapidité d'action, permettant de maximiser les impacts des projets de transport du Grand Paris : l'effet de levier de l'investissement public sera d'autant plus grand que le projet sera

¹⁶ Le STIF veille également à la cohérence des plans d'investissements concernant les services de transports publics de voyageurs en Ile-de-France et assure leur coordination (art. 14). Par ailleurs, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959 modifiée, le STIF peut déléguer tout ou partie de ses attributions à des collectivités « de second rang » (sauf la politique tarifaire).

réalisé rapidement et qu'il sera jugé crédible par les acteurs privés, capacité à mobiliser les collectivités territoriales, capacité à éviter les évolutions du projet et leurs conséquences sur les délais et les coûts,...

Il s'agit donc aussi d'assurer la crédibilité des intentions de l'Etat vis-à-vis des investisseurs privés, condition essentielle afin de relancer rapidement et durablement l'investissement privé en Région Ile de France. Il s'agit ensuite d'éviter les remises en cause périodiques du financement ou de la définition du projet, sources d'importantes dérives des coûts de réalisation. Il s'agit enfin d'avoir un opérateur dédié véritablement responsable de la réalisation du projet.

Le dispositif proposé, d'une nouvelle structure, la Société du Grand Paris, permet à la fois la **collégialité** mais aussi un **leadership** fort, grâce à :

- la reconnaissance d'un rôle privilégié de la Région aux côtés de l'Etat dans le pilotage du schéma, par sa participation au Conseil de Surveillance ;
- l'association des principales collectivités concernées par les enjeux du schéma, en particulier les départements et la Ville de Paris (qui, avec la Région composent l'essentiel du Conseil d'administration du STIF), mais aussi les communes et EPCI concernés, au travers d'un comité consultatif et d'un délégué au sein du Conseil de surveillance.

Enfin, le dispositif proposé respecte la gestion unifiée des transports en commun en Ile-de-France sous l'égide d'une seule autorité organisatrice, respectant en particulier les enjeux de cohérence de la tarification et d'exploitation des services : en effet, le projet de loi exclut de faire coexister demain plusieurs autorités organisatrices de même niveau qui se partageraient le territoire francilien ou même qui gèreraient des réseaux supposés d'importance l'un nationale, l'autre régionale ; le réseau de transport du Grand Paris sera remis en exploitation à l'autorité organisatrice des transports en Ile de France.

L'ARTICULATION DE LA RÉALISATION DU RÉSEAU DE TRANSPORT DU GRAND PARIS ET DE L'AMÉNAGEMENT : UN ENJEU DE COHÉRENCE

Le développement de ces territoires reposera sur un partenariat stratégique étroit entre les collectivités territoriales et l'Etat représenté par le préfet de région. C'est tout l'objet des contrats de développement territoriaux définis à l'article 18.

Compte tenu de son action en termes de définition du réseau du Grand Paris, véritable fait générateur du développement des territoires où seront proposés ces contrats de développement territorial, il est naturel que l'établissement public « Société du Grand Paris », puisse assister le préfet de région dans l'élaboration, puis le suivi de la mise en œuvre, de ces contrats. C'est un enjeu de cohérence pour mener de manière conjointe la définition puis la réalisation de ce réseau et le développement de ces territoires. Pour mettre en œuvre le développement de tous ces territoires, une compétence joue un rôle clef, celle de l'aménagement. L'établissement public « Société du Grand Paris » doit à ce titre pouvoir être compétente en matière d'aménagement.

L'établissement public « Société du Grand Paris » a ainsi pour objet à la fois la réalisation du système de transport public du Grand Paris et la conduite d'opérations d'aménagement ou de construction, en particulier sur

des territoires de développement desservis par le nouveau réseau du Grand Paris. Elle a aussi vocation à développer les gares du réseau de transport pour en faire de véritables centres de profit.

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC « SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS » : POURQUOI, QUELLES COMPÉTENCES, QUELLE FORME JURIDIQUE ?

AUTORITÉS ORGANISATRICES DE TRANSPORT ET MAÎTRISE D'OUVRAGE DES PROJETS DE TRANSPORT COLLECTIFS EN ÎLE DE FRANCE

L'ordonnance de 1959 établit le STIF comme unique autorité organisatrice des transports collectifs en région Ile-de-France. A ce titre, c'est lui qui détient, notamment, la responsabilité de fixer les relations à desservir, de veiller à la cohérence des programmes d'investissement et d'assurer la réalisation des infrastructures et équipements destinés au transport de voyageurs¹⁷. Par ailleurs, c'est lui qui fixe les modalités d'exploitation, désigne les exploitants et fixe les règles tarifaires. Il peut déléguer l'ensemble de ces compétences à l'exception de la compétence tarifaire.

L'ordonnance de 1959 confie également au STIF une compétence exclusive pour assurer ou confier à des tiers la maîtrise d'ouvrage des infrastructures de transport dans la région Ile de France, dans la limite de la compétence exclusive confiée à Réseau Ferré de France pour ce qui concerne les infrastructures destinées à être incorporées réseau ferré national. La RATP est régulièrement maître d'ouvrage d'infrastructures de transport par délégation du STIF.

Dans la continuité de sa politique de décentralisation, l'Etat s'est retiré du STIF et en a, en 2005, confié la responsabilité à la région, à la Ville de Paris et aux départements d'Ile-de-France en 2005.

La décision de réaliser une infrastructure de transport dont l'intérêt dépasse le seul cadre régional et la maîtrise d'ouvrage d'une telle infrastructure soulèvent, en conséquence, une difficulté en matière de compétences.

Cette difficulté peut être levée de deux manières. Soit la décision sur le projet est prise par le STIF qui en délègue la maîtrise d'ouvrage à l'Etat. Soit la loi permet à l'Etat de reprendre ponctuellement, pour un objet ciblé, la compétence de définition et de maîtrise d'ouvrage du projet. La première solution apparaît peu lisible et surtout soulève le risque que les choix relatifs aux projets soient réalisés pour répondre aux enjeux locaux sans qu'il soit pleinement tenu compte des enjeux nationaux.

A contrario, cette difficulté ne nécessite pas que soit remise en cause la compétence du STIF en sa qualité d'autorité organisatrice des transports autrement que de façon très ponctuelle et strictement circonscrite.

CRÉER UN MAÎTRE D'OUVRAGE DÉDIÉ : UN ENJEU D'EFFICACITÉ

L'objectif, déjà mis en avant, d'une réalisation très rapide du réseau de transport public du Grand Paris, ne peut être atteint par des seules mesures ayant trait à l'accélération des procédures administratives. Cet objectif nécessite également des mesures permettant de mettre en œuvre une conduite de projet la plus intégrée possible.

¹⁷ Cette dernière compétence s'exerce sans préjudice de celle dévolue à Réseau Ferrés de France pour ce qui concerne le réseau ferré national.

Au-delà de cet enjeu, la crédibilité et l'efficacité du maître d'ouvrage conditionne de nombreux éléments tenant à l'impact du projet d'infrastructure : effet de levier de l'investissement public d'autant plus grand que le projet sera réalisé rapidement et qu'il sera jugé crédible par les acteurs privés, capacité à mobiliser les collectivités territoriales, capacité à éviter les évolutions du projet et leurs conséquences sur les délais et les coûts,...

Il s'agit donc d'abord d'assurer la crédibilité des intentions de l'Etat vis-à-vis des investisseurs privés, condition essentielle afin de relancer rapidement et durablement l'investissement privé en Région Ile-de-France. Il s'agit ensuite d'éviter les remises en cause périodiques du financement ou de la définition du projet, sources d'importantes dérives des coûts de réalisation. Il s'agit enfin d'avoir un opérateur dédié véritablement responsable de la réalisation du projet.

Trois options sont ouvertes pour créer le maître d'ouvrage du réseau de transport public du Grand Paris :

- Première option, faire appel à un maître d'ouvrage existant tel que la RATP ou RFF. La technologie retenue (métro automatique) et la continuité avec le réseau de métro automatique existant plaideraient, dans ce cas, pour qu'il soit fait appel à la RATP. Cette solution n'est toutefois pas pleinement satisfaisante dans la mesure où, compte tenu de son coût, le projet ne saurait être conduit, même partiellement, sur les fonds propres de la RATP.
- Deuxième option, créer un établissement public industriel et commercial dédié. Cette solution présente l'avantage de recourir à une structure dont les modalités de fonctionnement sont bien connues de l'administration et des collectivités territoriales. La crédibilité de la structure et son efficacité dépendront, dans ce cas, essentiellement du schéma de financement qui sera retenu.
- Troisième option, créer une société dédiée. Cette option permet de répondre à l'intégralité des objectifs poursuivis. En particulier, les obligations du code de commerce en matière de fonds propres possèdent un important effet stabilisateur sur la définition du projet. En effet, dans ce cas, les impacts budgétaires des décisions prises doivent être traités rapidement dès lors qu'ils affectent les fonds propres de la structure. Cet avantage constitue également le principal risque relatif à une telle structure.

La loi est nécessaire pour créer cet établissement public. En effet, personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière et de gestion, l'établissement public est soumis au principe de spécialité qui est d'interprétation stricte : il doit limiter ses activités aux seules missions qui lui ont été assignées par ses textes constitutifs. Il peut cependant se livrer à des activités annexes sous la double condition qu'elles « *soient techniquement et commercialement le complément normal de sa mission statutaire principale* » et qu'elles soient « *à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public [...]* ». Afin de ne pas créer d'intérêt propre de la structure distinct de celui de ses commanditaires, ces activités demeureront marginales.

Or, au vu de ses missions, l'établissement public « Société du Grand Paris » ne relève pas d'une catégorie existante. Sa création est de la compétence du législateur en application de l'article 34 de la Constitution.

Par ailleurs, cet établissement public sera soumis au régime juridique de la maîtrise d'ouvrage publique et au droit de la commande publique.

Le projet de loi donne également les moyens juridiques à l'établissement public de réaliser les missions d'aménagement qui lui incombent, d'une part, en pouvant en particulier acquérir, au besoin par voie d'expropriation ou de préemption, les biens de toutes natures, immobiliers et mobiliers, nécessaires à la création et à l'exploitation des projets d'infrastructures qu'il est chargé de réaliser et, d'autre part, en pouvant, lorsqu'il conduit des opérations d'aménagement et de construction, exercer les compétences reconnues aux Etablissements Publics d'aménagement.

Outre une véritable autonomie de gestion, les établissements publics bénéficient des prérogatives réservées aux personnes publiques : inaliénabilité de leur domaine et insaisissabilité de leurs biens à laquelle se rattachent trois

privilèges de protection : l'interdiction de compenser les créances avec les dettes mêmes actuelles, exigibles et liquides, la soustraction aux voies d'exécution du droit commun et aux procédures de redressement ou de liquidation judiciaire organisées par la loi du 25 janvier 1985.

LA GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC « SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS »

L'efficacité d'un établissement public dépend fortement de l'efficacité de ses structures de gouvernance et de leur adéquation à ses missions.

S'agissant de l'établissement public « Société du Grand Paris », quatre objectifs sont visés :

- permettre la conduite rapide d'un projet clairement identifié, ce qui plaide pour un échelon décisionnel opérationnel entretenant une très grande proximité avec les équipes chargées de conduire ce projet ;
- assurer une représentation adéquate des collectivités territoriales capables de prendre des décisions et orientations à grande échelle : région et département ;
- assurer une représentation des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) directement impactés par le projet d'infrastructure ;
- disposer de structures décisionnelles à l'effectif restreint, condition indispensable à leur efficacité.

La représentation au sein des structures de gouvernance

Face à ces objectifs, la représentation de toutes les collectivités territoriales au même niveau décisionnel est clairement incompatible avec le quatrième objectif.

A contrario, il semble indispensable que la région, comme les départements soient représentés dans la structure décisionnelle d'orientation et de contrôle, afin de pouvoir faire valoir leurs objectifs propres dans les orientations de l'établissement.

Compte tenu de leur nombre, les communes ou EPCI ne peuvent être regroupés au sein d'une instance décisionnelle sans obérer toute capacité de prise de décision¹⁸. Toutefois, afin de préserver leurs compétences et leur capacité à faire valoir leurs objectifs auprès de l'établissement public « Société du Grand Paris », il importe que ces collectivités locales puissent s'exprimer auprès de la structure décisionnelle d'orientation et de contrôle, au travers d'un pouvoir d'évocation régulé par les statuts de l'établissement.

Enfin, la présence de personnalités qualifiées ne semble pas indispensable au regard du quatrième objectif poursuivi.

Pour ces différents motifs, le projet de loi prévoit donc un organe d'orientation et de contrôle où seront représentés l'Etat, la région et les départements d'Ile de France et une structure consultative regroupant les communes ou EPCI impactés par l'infrastructure, le représentant de cette dernière disposant d'un pouvoir d'évocation auprès de l'organe décisionnel de niveau stratégique.

Cette solution permet également que toutes les collectivités territoriales impliquées dans la gouvernance du STIF puissent pleinement participer au processus de prise de décision relatif au réseau du Grand Paris.

¹⁸ On peut d'ailleurs constater qu'un tel risque a d'ores et déjà été prévenu par le législateur dans le cadre des établissements publics d'aménagement pour lequel l'article L.321-5 du code de l'urbanisme.

Le choix de la forme des structures de gouvernance

Dans le cadre des structures relevant du code de commerce, il est prévu que les sociétés puissent choisir entre essentiellement deux formes de structures de gouvernance : le conseil d'administration ou le directoire et conseil de surveillance.

Par similitude, ces différentes formes peuvent également être utilisées dans le cadre des établissements publics, même si la forme juridique du directoire et du conseil de surveillance est plus rare que celle du conseil d'administration.

Selon l'article L.225-35 du code de commerce : « *Le conseil d'administration détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en oeuvre.* ». En comparaison, l'article L.225-64 précise que « *Le directoire est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société.* » et l'article L.225-68 précise que « *Le conseil de surveillance exerce le contrôle permanent de la gestion de la société par le directoire.* ».

Compte tenu des exigences de célérité et de complexité du projet de réseau du Grand Paris, une structure à conseil d'administration devrait, pour fonctionner efficacement, prévoir un très fort investissement personnel des membres du conseil, ce qui est difficilement compatible avec le besoin, parallèle, que la représentation au sein des organes dirigeants soit assurée à un niveau décisionnel suffisamment élevé au sein de chaque collectivité publique représentée.

Par ailleurs, compte tenu des enjeux, notamment financiers, du projet, une dissociation entre les fonctions de conduite opérationnelle et les fonctions d'orientation, mais aussi de contrôle présente des avantages indéniables. La création des structures à directoire et conseil de surveillance par la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales visait d'ailleurs précisément une meilleure séparation entre fonctions opérationnelles et contrôle.

Pour ces différentes raisons, la forme retenue par le projet de loi est celle du directoire et du conseil de surveillance, complété par un comité consultatif regroupant les élus communaux et représentants intercommunaux concernés. Une telle forme de gouvernance a notamment déjà été retenue comme régime de gouvernance des ports dans le cadre de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

⇒ *En termes de gouvernance, l'établissement public « Société du Grand Paris » se distingue de toutes les catégories d'établissements publics industriels et commerciaux identifiés.*

Tant dans le domaine des compétences qu'elle réunit que dans la forme et la composition de ses structures de gouvernance, l'établissement public « Société du Grand Paris » se distingue donc des catégories d'établissements publics existants.

LE SCHÉMA GÉNÉRAL : PLACE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC « SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS » DANS LE PAYSAGE DU TRANSPORT PUBLIC DE VOYAGEURS EN ÎLE-DE-FRANCE.

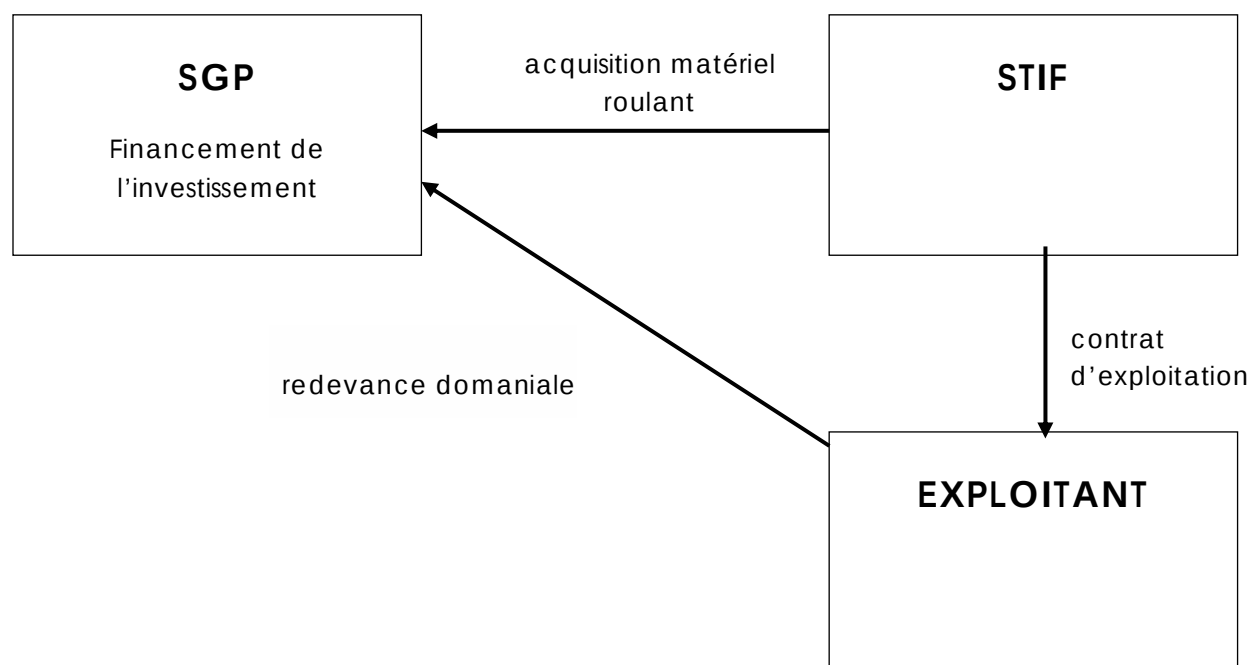
L'établissement public « Société du Grand Paris » (SGP) a pour objet la réalisation du système de transport du Grand Paris et la conduite d'opérations d'aménagement ou de construction dans certains des territoires nouvellement desservis par ce système de transport. Elle a en particulier vocation à développer les gares du réseau de transport pour en faire de véritables centres de profit.

L'établissement public « Société du Grand Paris » est chargé de réaliser le système de transport d'intérêt national par métro automatique du Grand Paris.

A contrario, l'établissement public « Société du Grand Paris » n'est, ni ne sera, une autorité organisatrice de transport, le STIF conservant l'ensemble de ses prérogatives dans ce domaine. De la même manière, elle n'exploitera pas le réseau créé.

C'est donc le STIF qui sera responsable de l'exploitation. L'établissement public « Société du Grand Paris » pourra percevoir – de l'exploitant – une redevance domaniale corollaire de l'occupation des ouvrages publics dont elle sera propriétaire.

Par ailleurs, le projet de loi « Grand Paris » prévoit que le STIF se verra transférer le matériel roulant acquis par la SGP dès la mise en service. Ce transfert est indispensable afin de garantir la capacité, pour le STIF, de mettre en concurrence l'exploitation du réseau.



Flux financiers entre la SGP, le STIF et le futur exploitant

COÛT ET PISTES DE FINANCEMENT DU RÉSEAU DU GRAND PARIS

RAPPEL DE QUELQUES ORDRES DE GRANDEUR

La création du réseau de transport du Grand Paris s'inscrit dans une révision à la hausse des ambitions régionales en terme de développement économique. L'objectif est de favoriser la création d'un million d'emplois supplémentaires en Ile de France sur les quinze prochaines années. Pour fixer les ordres de grandeur, une croissance de 1% du PIB régional (produit intérieur brut) c'est 5,3 milliards d'€ de richesses supplémentaires créées¹⁹. Par rapport au « fil de l'eau » constaté ces dernières années, ce point de croissance supplémentaire ne ferait que rapprocher le taux de croissance francilien de celui des autres « ville-monde ».

IMPACTS ÉCONOMIQUES DU PROJET

La création du réseau de transport d'intérêt national du Grand Paris aura un premier impact de type keynésien (choc de demande) sur la progression du PIB francilien (effet direct pondéré par le calendrier de la dépense et en fonction de la sensibilité de l'investissement privé à l'augmentation de la pression fiscale nécessaire à son financement). Surtout, le lancement des travaux de réalisation du réseau de métro automatique donnera aux acteurs économiques nationaux et internationaux le signe clair et tangible des ambitions de la région. C'est un levier important pour accompagner la sortie de crise.

Au-delà d'un premier effet directement lié aux travaux eux-mêmes, le réseau permettra de générer de forts gains de productivité et de compétitivité (circulation, réduction d'externalités négatives, réduction des flux migratoires régionaux sortants, accroissement de l'accessibilité,...), tout particulièrement au niveau du marché du travail pour lequel les infrastructures de transport jouent un rôle clef²⁰.

De plus, le réseau du Grand Paris aura un rôle déterminant sur l'aménagement du territoire susceptible de produire un important effet de levier vis-à-vis de l'investissement des collectivités territoriales, des investisseurs privés et des entreprises. De même, la logique de développement territorial (développement de l'identité et de l'activité des pôles économiques – « clusters » orientés vers l'innovation) qui sous-tend le projet du Grand Paris renforcera l'attractivité de la région. Dans cette approche, le réseau de métro automatique est à la fois le déclencheur et le révélateur pour permettre aux potentiels de développement de la région (qui sont souvent de niveau international) de s'exprimer pleinement.

LES DÉPENSES PRISES EN CHARGE PAR L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC « SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS »

Le montant des dépenses à réaliser au titre de la mise en œuvre des transports du Grand Paris peut être évalué à un total de 35 milliards d'euros. A ce stade, les dépenses prises en charge par la SGP (Société du Grand Paris) sont estimées à une vingtaine de milliards d'euros.

¹⁹ Selon l'INSEE le PIB régional s'élève en 2007 à 533 564 millions d'€.

²⁰ cf. rapport du CAE « infrastructures de transport, mobilité et croissance », M. Didier, R. Prud'homme-, augmenter la vitesse de déplacement de 10% augmenterait la productivité et la production de près de 3%. <http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/069.pdf>

MODALITÉS DE FINANCEMENT

Les modalités de financement de cet investissement d'intérêt national font l'objet de multiples travaux dont tous n'ont pas rendu leurs conclusions. Pour ce qui concerne l'Etat, les mesures nécessaires seront inscrites en loi de finances et feront l'objet d'une analyse de leur impact à ce moment. Dans le cadre des concertations menées sur le projet de loi et le projet de transport lui-même, plusieurs collectivités territoriales ont exprimé qu'elles étaient prêtes à participer au financement à des niveaux qui restent à définir et qui dépendront notamment de la part du financement qui sera prise en charge par l'Etat.

En matière de recettes, il conviendra également de distinguer deux phases :

- Avant la mise en service du réseau de métro automatique, hors éventuel recours à l'emprunt pour couvrir des besoins de financement ponctuels (effet de lissage), les recettes de l'établissement public « Société du Grand Paris » seront soit à caractère fiscal, soit à caractère budgétaire. Différentes catégories de bénéficiaires directs de l'investissement pourraient être mis à contribution.

Les sources fiscales de financement proposées à ce stade par le rapport du député Gilles Carrez, mandaté par le Gouvernement, portent notamment sur :

- o La taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage en région d'Ile de France ;
 - o La redevance pour création de bureaux ;
 - o La taxe spéciale d'équipement en région d'Ile de France ;
 - o Les ressources liées au stationnement ;
 - o La taxe de séjour ;
 - o Les ressources liées à l'aménagement urbain.
- A compter de la mise en service du réseau de métro automatique, des recettes à caractère « commercial » (dans un sens large) pourront venir compléter le financement de l'établissement public « Société du Grand Paris » : redevance domaniale payée par le futur exploitant, recettes commerciales tirées des gares conçues comme de véritables centres commerciaux, de distribution et de services, réalisation d'opérations immobilières réalisées aux abords des gares.

Concernant la couverture des charges d'exploitation, les recettes générées par la fréquentation du nouveau réseau y contribueront en partie. Des études plus détaillées seront nécessaires pour déterminer à la fois les coûts d'exploitation exacts, leur montée en charge, et préciser le surcroît de recettes tarifaires.

TITRE III : REALISATION ET GESTION DU RESEAU DE TRANSPORT PUBLIC DU GRAND PARIS

LES ENJEUX AUTOUR DE LA MAÎTRISE D'ŒUVRE DES INFRASTRUCTURES DU RÉSEAU DU GRAND PARIS

La réalisation du réseau du Grand Paris impose de faire simultanément face à des difficultés importantes :

- Par son ampleur : c'est le « chantier du siècle » pour l'Ile-de-France, comparable à la grande ambition du métro au début du XX^{ème} siècle, ou au plan RER des années 1960 : son importance stratégique pour le devenir de la Région capitale et le « Grand Paris » de la mobilité, ses retombées économiques, industrielles et technologiques ;
- Par son ambition technologique : un métro à grande capacité (40.000 voyageurs/heure), pouvant rouler à une vitesse de 80 km/h en pointe (60 km/h de moyenne), automatique, sécurisé, à haute fréquence, à fonctionnement potentiellement permanent (24h/24) ;
- Par sa complexité : 130 kilomètres de métro automatique combinant des parties enterrées et des parties aériennes, avec de multiples points d'interconnexions avec le réseau existant (métro, RER, Transilien, ferroviaire), la conception/construction étant séparée de l'exploitation ;
- Par le nombre d'intervenants : les différentes collectivités parties prenantes, à commencer par les deux principaux co-financeurs - l'Etat, la Région Ile-de-France – la Ville de Paris, les collectivités traversées et le STIF, mais également les opérateurs publics : la RATP, RFF et la SNCF ;
- Par les délais imposés : le calendrier de la première phase vise un objectif de début des travaux d'ici à trois ans.

LA COMBINAISON DES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET, NOTAMMENT SON IMPORTANTE COMPLEXITÉ, ET DE CE CONTEXTE D'EXTRÊME URGENCE PERMET DE DÉGAGER PLUSIEURS ENJEUX MAJEURS POUR LA RÉALISATION DU GRAND PARIS

- Sur le calendrier des travaux et les délais de réalisation : les délais extrêmement contraints imposent non seulement d'accélérer/raccourcir les procédures, mais d'engager les études le plus rapidement possible et de la façon la plus « intégrée » possible (travail en « temps masqué » chaque fois que possible) pour optimiser l'ensemble des délais ;
- Sur la double intégration « verticale » et « horizontale » : il s'agit de concevoir, dès les phases amont du projet, un système intégré « verticalement » (infrastructure/matériel roulant) et « horizontalement » (interopérabilité entre les réseaux et les matériels, gestion des interfaces opérationnelles), le schéma de transport ayant vocation à s'intégrer parfaitement dans le réseau existant qu'il a notamment pour fonction de délester. Il reviendra donc au maître d'œuvre, dès la phase de conception, de porter une attention particulière à la compatibilité du nouveau système – réseau + matériel – avec les systèmes d'exploitation existants (interface rail/matériel roulant, signalisation, alimentation en énergie, etc.) ;

- Sur la gestion des risques : le projet de schéma présentera un nombre important de risques qu'il reviendra au maître d'œuvre d'identifier : risques de construction (coordination entre les différentes phases du projet, dépassement des coûts et des délais), de maintenance et de disponibilité de l'infrastructure, des équipements, du système et des matériels de transport, risque d'interface entre la construction et l'exploitation placées sous la responsabilité d'entités différentes, risque de trafic, de performance du service, risques liés à la tarification, à l'instabilité du paysage fiscal ou réglementaire, etc ;
- Sur la recherche de l'efficacité de la maîtrise d'œuvre : il s'agit de concilier l'obligation générale de mise en concurrence, qui s'imposera à la SGP, en sa qualité d'acheteur public, soumis aux règles de la commande publique, avec les impératifs techniques ou de sécurité propres au projet hors norme du Grand Paris, impératifs qui, dans des cas spécifiques, pourront imposer le recours à l'expertise et au savoir-faire des opérateurs publics (RFF, RATP, voire SNCF). En leur qualité de gestionnaires des infrastructures des réseaux existants, ces derniers maîtrisent la technicité des infrastructures de transports en Ile de France et disposent d'une expérience très ancienne. L'impérieuse nécessité de garantir, notamment, l'interopérabilité du réseau futur et du réseau actuel et d'assurer la sécurité et la parfaite intégration de l'ensemble du réseau ainsi élargi implique en effet que, dans le respect des règles générales de la concurrence posées par le cadre communautaire, la SGP puisse confier à ces opérateurs la responsabilité des missions d'assistance ou d'étude qui se révéleraient vitales pour l'interopérabilité et la sécurité du système, dans la mesure où, pour des raisons techniques, seuls ces opérateurs seraient capables de mener ou de superviser ces missions dans les conditions de sécurité requises, ou qu'elle puisse imposer que ces entreprises soient parties prenantes à certaines parties de ces missions, par exemple certains aspects des études amont sur la conception des systèmes (signalisation, guidage, information, etc.) et sur les interfaces entre le matériel roulant et l'infrastructure qui viendra se « brancher » sur la ligne 14 ;
- Sur la **sécurité des travaux** réalisés pour partie sous exploitation ou à proximité de réseaux en exploitation : il est probable qu'une part non négligeable des chantiers aura des impacts sur le réseau en exploitation : ce sera en particulier le cas pour les prolongements de la ligne 14, les points d'interconnexions ou d'échanges et les points d'interception des réseaux divers (gaz, électricité, eau) situés à proximité. Ce sera probablement aussi le cas pour tous les travaux qui se dérouleront à proximité de sections en circulation. Une telle situation exige non seulement des règles particulières d'organisation et de gestion du chantier dans le temps (travail de nuit, « plages-travaux » réservées, etc.), mais une connaissance précise des voies, installations et réseaux. A cet égard, il paraît impossible d'exclure la RATP et le couple RFF/SNCF d'une partie au moins des interventions sur la maîtrise d'œuvre ou les travaux ;
- Pour ces raisons, les opérateurs publics portent une responsabilité essentielle dans la réussite opérationnelle de la mise en œuvre et du fonctionnement du futur métro automatique du Grand Paris. Pour certaines missions d'assistance ou certaines missions d'étude concernant notamment la conception des systèmes (signalisation, guidage, information, etc.), et les interfaces entre le matériel roulant et l'infrastructure qui viendra se « brancher » sur la ligne 14, il sera indispensable d'avoir l'expertise de ces opérateurs quand ils sont les seuls à maîtriser la technicité ou à pouvoir mobiliser un retour d'expérience, indispensables pour mener à bien la maîtrise d'ouvrage du futur réseau. Il sera parfois aussi indispensable que certaines missions de maîtrise d'ouvrage, en lien direct avec le prolongement immédiat des lignes existantes soient confiées à ces opérateurs quand ils seront, techniquement, les seuls à pouvoir mener ces opérations ;

- Le droit de la commande publique reconnaît de façon explicite cette possibilité. Les directives « marchés » du 31 mars 2004²¹ disposent que les pouvoirs adjudicateurs ou les entités adjudicatrices peuvent passer leurs marchés en recourant à une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché lorsque, pour des raisons techniques ou tenant à la protection des droits d'exclusivité, le marché ne peut être confié qu'à un opérateur économique déterminé. Ces dispositions ont été transposées dans les textes applicables à la passation des marchés d'un organisme comme la SGP par l'article 7 II 3° du décret n° 2005-1308 du 20 octobre 2005 et à l'article 33 II 8° du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005, respectivement applicable aux marchés passés par les entités adjudicatrices soumis à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et les pouvoirs adjudicateurs soumis à cette ordonnance. ;
- Le titre III du projet de loi sur le Grand Paris respecte les compétences actuelles du STIF – tant pour ses fonctions de maître d'ouvrage que pour ses missions d'autorités organisatrice – et de ses membres sur le réseau existant. Par ailleurs, il est conforme au cadre communautaire en imposant à l'action de la SGP, pour le respect des principes d'égalité de traitement, de transparence et de non discrimination, l'application des règles de la commande publique. Ces règles permettent, lorsque des exigences essentielles d'interopérabilité, de sécurité ou de continuité existent, par exception, de recourir à la procédure négociée sans publicité, ni mise en concurrence – cette exception, liée à la spécificité technique des prestations en cause, étant elle-même prévue par les dispositions communautaires.

Ces enjeux doivent être compris comme autant de **conditions de réussite** du pilotage technique du projet.

L'OBJECTIF POURSUIVI

LA MAITRISE D'OUVRAGE EXERCEE PAR LA SOCIETE DU GRAND PARIS

CONCILIER LES IMPÉRATIFS D'URGENCE, D'EFFICACITÉ ET DE CONCERTATION

Le titre II du projet de loi, comme précisé plus haut, a pour objectif essentiel d'instituer une structure de maîtrise d'ouvrage des projets du « Grand Paris » capable de constituer un outil puissant au service de la réalisation du réseau du Grand Paris.

Le titre III dote cette structure publique de prérogatives étendues et d'une panoplie d'instruments juridiques pour exercer ses missions, il s'agit de lui permettre de concilier les trois impératifs de délais, d'efficacité dans le pilotage d'un programme d'une exceptionnelle complexité et de concertation avec les autres parties prenantes au projet et, en particulier, les collectivités territoriales franciliennes mais aussi le STIF. C'est pourquoi la loi dote

²¹ Article 31-1 b) de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du conseil du 31 mars 2004 *relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services* et article 40-3) c) de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 *portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports et des services postaux*.

la structure de pilotage de prérogatives élargies tout en lui ouvrant la possibilité de recourir aux compétences disponibles chez les grands opérateurs publics compétents en matière de transport en Ile-de-France, à commencer par la RATP dont la situation, en tant que principal exploitant et gestionnaire du réseau de métro parisien, est directement affectée par la réalisation du métro du Grand Paris.

CHAMP D'EXERCICE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PAR LA SGP

Le champ d'exercice de la maîtrise d'ouvrage par la SGP. La loi délimite, de manière à la fois précise et exhaustive, les missions de l'entité de pilotage du projet, en prenant en compte l'organisation prévisible des différents programmes, notamment la réalisation de la rocade métro. Schématiquement, ce programme se décomposera en trois volets fonctionnels :

- **un volet « infrastructures »** correspondant à la construction des lignes, des voies de garages, des ouvrages d'art et des tunnels, la construction des stations (ou des gares) pouvant, soit faire partie intégrante de ce volet, soit faire l'objet d'un traitement séparé (conception/construction/exploitation), dans une logique d'aménagement et de valorisation des espaces prenant en compte, à la fois leur intégration dans l'environnement (problématique des accès), leur fonction de pôles d'échange et leur potentiel commercial, source de revenus possibles pour un futur exploitant ;
- **un volet « système de transport »**, comprenant le financement, la conception, la réalisation, l'entretien et la maintenance des équipements ainsi que l'ensemble des ateliers de maintenance ;
- **un volet « matériel roulant »** comprenant la fourniture du matériel roulant et de ses équipements, plus éventuellement leur maintenance, étant entendu que, d'un point de vue technique, le système intégré de métro automatique supposera de traiter ce volet en totale cohérence avec le précédent.

D'autres découpages sont évidemment possibles, mais le principe est qu'une fois circonscrit le champ d'intervention de la SGP, il appartiendra à celui-ci de piloter l'organisation du programme à l'intérieur de ces limites. Précisons que l'établissement public « Société du Grand Paris » sera compétent pour assurer la fourniture des matériels roulants qui circuleront sur ces infrastructures. En effet, il est nécessaire que la cohérence technique entre l'infrastructure et le matériel roulant soit assurée.

LE POSITIONNEMENT PARTICULIER DE LA RATP

UNE PLACE PRIVILÉGIÉE ET SINGULIÈRE DANS LES TRANSPORTS PUBLICS DE VOYAGEURS EN ILE-DE-FRANCE

La RATP occupe une place à la fois privilégiée et singulière dans les transports publics de voyageurs en Ile-de-France. A moyen terme, et sans doute à long terme pour le métro et une partie du RER, son rôle est incontournable dans l'exploitation des services franciliens, mais également dans la gestion des infrastructures et des installations. Dans la mesure où, d'une part, le réseau du « Grand Paris » devrait venir « se brancher » en plusieurs points (notamment aux extrémités de la ligne 14) sur le réseau exploité par la RATP, et où, d'autre part, la configuration et l'étendue de ce réseau laissent présager la perspective de tronçons partagés, les impératifs d'interopérabilité, de sécurité et de continuité du service public positionnent la RATP comme un interlocuteur privilégiée du futur établissement public « Société du Grand Paris » et comme un acteur majeur dans la gestion technique du futur réseau.

Trois idées principales inspirent le projet de loi sur ce point :

- A l'instar de RFF pour le réseau ferré national (RFN), la RATP est un « **gestionnaire d'infrastructure** ». Responsable d'un réseau qui supporte environ les 2/3 des 4,5 millions de voyageurs qui utilisent chaque jour le réseau structurant (ferroviaire) francilien, elle constitue, en Ile-de-France, le **premier exploitant d'infrastructure** avec 14 lignes de métro, dont la ligne 14 que le schéma prévoit de prolonger au nord et au sud, 2 lignes de RER et 3 lignes de tramway. Il résulte de cette situation que la RATP sera, quel que soit le scénario retenu, un interlocuteur incontournable pour le maître d'ouvrage du nouveau schéma. Les nombreuses interfaces avec son réseau imposeront probablement que le maître d'ouvrage puisse confier à la RATP (ainsi qu'à RFF et à la SNCF sur les gares) des missions de maîtrise d'ouvrage ;
- Le règlement européen sur les obligations de service public²² (règlement « OSP ») qui entrera en vigueur le 3 décembre prochain, impose une procédure de **mise en concurrence** systématique préalablement à la **désignation des exploitants** de services publics de transports de voyageurs. Cette évolution milite pour la **distinction entre gestion de l'infrastructure et exploitation du service de transport**, comme c'est le cas dans les transports de province²³ et déjà dans le secteur ferroviaire. Cette orientation pourrait d'ailleurs s'imposer comme une quasi nécessité dès lors que plusieurs exploitants de services utiliseraient des tronçons d'une même infrastructure.
- L'organisation de l'exploitation des infrastructures du futur schéma suppose d'assurer la nécessaire compatibilité des systèmes d'exploitation et, plus généralement, la **gestion coordonnée de plusieurs services de transport sur des tronçons de l'infrastructure communs**, notamment entre le métro de la ligne 14 et le nouveau métro automatique sur la section Pleyel – Le Bourget (ou La Défense – Pleyel – Le Bourget).

LA RATP, DÉJÀ GESTIONNAIRE DU RÉSEAU DU MÉTRO PARISIEN, A VOCATION À ÊTRE GESTIONNAIRE DE L'ENSEMBLE DU RÉSEAU DU MÉTRO FRANCILIEN DE DEMAIN

La mission de gestionnaire d'infrastructure actuellement exercée par la RATP repose sur plusieurs textes. L'article 2 de l'ordonnance de 1959 n° 59-151 dispose ainsi que la RATP reste chargée de l'exploitation des « réseaux » et des « lignes » de transport en commun qui lui a été confiée en application de la loi du 21 mars 1948, laquelle loi précise que « *les biens mobiliers et immobiliers affectés à l'exploitation des réseaux* » en cause sont « *mis à sa disposition* ». L'article 5 du décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 modifié *relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France* dispose que la convention pluriannuelle passée entre le STIF et la RATP précise notamment « les conditions d'exploitation de ces réseaux », ce que fait effectivement la convention passée entre les deux entités pour la période 2008-2011 qui rappelle notamment qu'en vertu de son cahier des charges (approuvé par le décret n° 75-470 du 4 juin 1975), la RATP « *a une obligation générale d'entretien et de maintien en état des biens affectés à l'exploitation* » – parmi lesquels figurent notamment « *les équipements d'exploitation, les stations et les gares, l'infrastructure de transport* » –, « *quels que soient l'origine de leur financement et leur régime de propriété* ». A ce titre, la RATP assure des missions en matière de sécurité notamment pour les « *systèmes déjà en exploitation* » dont elle assure la maintenance. Le cahier des charges de la RATP confie quant à lui à la RATP une mission générale d'« *exploitation technique* » du réseau. Ainsi, l'article 3-3 dispose-t-il par exemple que « *les lignes et toutes leurs dépendances sont constamment*

²² Règlement européen n° 1370/2007 du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (dit « règlement OSP »).

²³ Même si, en province, c'est l'autorité organisatrice qui assure la gestion de l'infrastructure.

entretenu en bon état, de manière que les besoins du trafic et la circulation correspondante puissent toujours y être assurés avec facilité et sécurité. ». Même si cette mission ne fait pas l'objet d'une rémunération identifiée en tant que telle dans le contrat qui lie la RATP et le STIF, elle est implicitement comprise dans la rémunération globale versée par le STIF.

Dans ce contexte, trois objectifs sont poursuivis :

- La RATP est clairement désignée comme gestionnaire technique des lignes et réseaux ferroviaires en Ile-de-France (ouvrages et installations), l'entretien et de la maintenance des matériels roulants relevant de l'exploitation, sans préjudice des compétences reconnues à RFF sur le réseau ferré national. Cette mission s'applique indifféremment au réseau existant ou aux futures infrastructures ferroviaires du Grand Paris, dès lors qu'elles ne seront pas incorporées au réseau ferré national, pour satisfaire aux exigences essentielles de sécurité, d'interopérabilité du système ferroviaire concerné, y compris la fiabilité, la disponibilité et la compatibilité technique de ses constituants, et à l'impératif de continuité du service public. Dans ce cadre, le projet de loi précise que la gestion des trafics et des circulations sur les infrastructures dont elle assure la gestion technique est de la compétence de la RATP. Cette fonction est d'autant plus nécessaire qu'une même infrastructure du réseau du Grand Paris pourrait être utilisée par plusieurs exploitants. Enfin, l'accès à ces lignes et réseaux gérés par la RATP devra être assuré dans des conditions transparentes et non discriminatoires.
- Il garantit l'interopérabilité du réseau du Grand Paris avec le réseau actuel du métro. Ces deux réseaux seront en effet interconnectés. Pour atteindre cet objectif, la RATP gèrera également, après réception des ouvrages, les nouvelles lignes et réseaux du Grand Paris, sous réserve de celles confiées à un tiers dans le cadre d'un partenariat public privé ou de celles qui relèvent du réseau ferré national et qui restent gérées par RFF dans le cadre de droit commun. Par ailleurs, les matériels roulants acquis par la SGP dans le cadre de sa mission seront remis au STIF pour lui permettre, dans le cadre du règlement OSP, de procéder à l'attribution de l'exploitation de ces lignes après mise en concurrence.
- Enfin, la fonction de gestionnaire de réseau de la RATP fait l'objet d'une rémunération distincte par le STIF dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui devra établir, de façon objective et transparente, la structure et la répartition des coûts, en tenant compte des obligations de renouvellement des infrastructures et en assurant une rémunération appropriée des capitaux engagés.

Précisons enfin que la poursuite de ces trois objectifs s'inscrit parfaitement dans le cadre du règlement OSP dans la double mesure où :

- Le règlement OSP a pour objet de poser le principe de la passation d'un contrat de service public attribué au terme d'une procédure de mise en concurrence ouverte, équitable, transparente et non discriminatoire pour l'exploitation des services publics de transport terrestre de voyageurs. Les missions du gestionnaire d'infrastructure qu'il est envisagé de confier à la RATP ne relèvent pas de celles qui incombent à l'exploitant du service de transport, puisqu'elles concernent l'infrastructure du réseau de transport et en aucun cas la gestion (ou l'« exploitation ») des services empruntant cette infrastructure. En d'autres termes, lorsqu'elle assure la gestion de son réseau, la RATP n'agit pas en qualité d'« opérateur de service public » au sens du d) de l'article 2 du règlement OSP. Il en résulte en particulier que la reconnaissance explicite de la RATP en tant que gestionnaire des infrastructures du réseau du métro et de la partie du RER dont elle a la charge, et demain de celui du Grand Paris, n'affaiblit en rien l'obligation qui s'imposera au STIF dès le 3 décembre 2009, en sa qualité d'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France, d'attribuer les nouveaux droits d'exploitation des services de transport franciliens dans le cadre d'une mise en concurrence ouverte

et équitable respectant pleinement, sous le contrôle du juge, les principes de transparence et de non-discrimination. Des dispositions législatives visant à modifier l'ordonnance n° 59-157 sur ce point sont en cours de préparation dans l'objectif d'une publication pour le 3 décembre prochain.

- Les missions exercées par la RATP en sa qualité de gestionnaire d'infrastructure seront étroitement contrôlées par le STIF dans le cadre d'un « contrat de performance » qui portera non seulement sur l'efficacité de l'opérateur (notamment la maîtrise des coûts), mais également sur le respect des principes de transparence et de non discrimination dans l'accès à ce réseau. Précisons que la loi imposera à la RATP un suivi et une comptabilité séparés et distincts de ses activités de gestionnaire d'infrastructure dont elle devra pouvoir répondre devant l'Etat et devant le STIF. Enfin, aucune disposition du règlement OSP n'interdit ou n'impose à un opérateur de service public (au sens de ce règlement) d'assurer en même temps les missions de gestionnaire de l'infrastructure puisque, une fois encore, celles-ci se situent en dehors du champ de ce règlement.

LA COOPÉRATION ENTRE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC « SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS » ET LES OPÉRATEURS PUBLICS

Le projet de loi aménage diverses modalités de collaboration entre l'établissement public « Société du Grand Paris » et les grands opérateurs de transport que sont la RATP, RFF et la SNCF, qu'il s'agisse d'organiser les situations de coexistence entre plusieurs maîtres d'ouvrage, ou de faire bénéficier la SGP des compétences et des savoir-faire de ces opérateurs, promus en véritables partenaires du Grand Paris.

L'ORGANISATION DE LA CO-EXISTENCE ENTRE PLUSIEURS MAÎTRES D'OUVRAGE.

La loi n°85-704 du 12 juillet 1985 *relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée* prévoit au II de l'article 1^{er} que quand la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme. Le projet organise de la même manière la coexistence entre la SGP et les autres maîtres d'ouvrage lorsque la réalisation d'une infrastructure du réseau du « Grand Paris » intéressera plusieurs maîtres d'ouvrage.

Il pourra notamment s'agir des cas où les infrastructures de la compétence de l'établissement public « Société du Grand Paris » seront en connexion ou en correspondance avec des infrastructures sous maîtrise d'ouvrage, par exemple, de la RATP ou de RFF. Le projet prévoit ainsi que, sauf dans le cas où l'un des maîtres d'ouvrage sera une collectivité territoriale – auquel cas s'appliqueront les mêmes dispositions que la loi MOP – lorsqu'il se trouvera en présence d'établissements publics ou de sociétés contrôlées par l'Etat, la SGP aura compétence pour désigner le maître d'ouvrage.

L'ORGANISATION DE PARTENARIATS AVEC RFF, LA SNCF ET LA RATP POUR TENIR DES SPÉCIFICITÉS TECHNIQUES DES PROJETS RÉALISÉS PAR L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC « SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS »

Mais la loi vise également à reconnaître que leur qualité de gestionnaires d'infrastructures ou de gares confère à ces opérateurs une situation et des compétences qui pourront exiger, dans certains cas, de leur confier des missions particulières d'étude ou d'assistance. Dans les cas où le projet présente des spécificités techniques telles que celui-ci ne peut être exécuté que par le gestionnaire de l'infrastructure, la SGP pourra confier à l'opérateur concerné la ou les missions en cause selon une procédure négociée sans publication d'un avis de marché.

L'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 *relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics* et ses décrets d'application²⁴ prévoient que les pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices peuvent recourir à des procédures négociées sans publicité ni mise en concurrence préalable pour les marchés qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé, notamment pour des raisons techniques.

L'objectif est ici de permettre de manière encadrée le recours par l'établissement public « Société du Grand Paris » à une procédure négociée sans mise en concurrence avec RFF, la SNCF et la RATP pour la passation de certains marchés liés à leur fonction de gestionnaires de réseaux pour des raisons de sécurité, de continuité du service public ou afin d'assurer l'interopérabilité du système. Le projet de loi prévoit deux cas de figure : le cas général et le cas particulier des prolongements ou extensions de réseaux :

- d'une façon générale, l'établissement public pourra passer des marchés négociés sans mise en concurrence pour des missions d'étude ou d'assistance – éléments de missions de maîtrise d'œuvre ou d'assistance au maître d'ouvrage – lorsqu'elles ne peuvent être confiées qu'à la RATP, à RFF et à la SNCF en raison de leur compétence de gestionnaire de réseaux, par exemple la conception de certains constituants du système de métro automatique ou du système d'information, des études portant sur la compatibilité des éléments techniques du matériel roulant et des voies, sur la signalisation etc. Dans tous les cas, il s'agira d'études ou de missions qui ne pourront techniquement pas être confiées à d'autres prestataires ;
- dans le même esprit, si techniquement des projets d'infrastructures, qui ont pour l'objet le prolongement, le développement ou l'extension de lignes, d'ouvrages ou d'installations ne peuvent être conduits que par les gestionnaires de réseaux, l'établissement pourra recourir à une procédure négociée sans mise en concurrence pour leur confier la réalisation de ces infrastructures.

Par ailleurs, dans le cas général s'agissant des marchés relatifs à des missions d'études et d'assistance la loi impose à la RATP, à la SNCF ou à RFF de recourir à un minimum de sous-traitance en respectant les règles de publicité et de mise en concurrence, dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 précitée, la partie de la mission ainsi sous-traitée étant précisée dans une convention passée entre la SGP et son cocontractant qui décrira les modalités de garantie de paiement des sous-traitants.

LE PARTAGE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

La troisième forme de coopération possible entre la SGP et les opérateurs publics partenaires concerne ce que la loi appelle la « maîtrise d'ouvrage partagée ». Il s'agit d'opérer une distinction, parmi les éléments constitutifs de la mission de maîtrise d'ouvrage définis au I de l'article 2 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 *relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée*, entre ceux qui relèvent du maître d'ouvrage « stratégie » ou « autorité organisatrice ou coordinatrice » et ceux qui relèvent du maître d'ouvrage « technicien » ou « expert ».

Pour la réalisation de certaines opérations déterminées par l'établissement public « Société du Grand Paris », la partie stratégique de la maîtrise d'ouvrage (localisation, programme, détermination de l'enveloppe financière et financement) serait du ressort de l'établissement public. En revanche, la partie opérationnelle de la maîtrise d'ouvrage (choix du processus selon lequel l'infrastructure et les matériels seront réalisés ou acquis, le choix du

²⁴ Décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et décret n° 2005-1308 du 20 octobre 2005 relatif aux marchés passés par les entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

maître d'œuvre et la passation des marchés) serait du ressort de la RATP ou de RFF, pour les infrastructures qui ont vocation à être incorporées au réseau ferré national.

La SGP se concentrera donc ici sur un rôle de pilotage stratégique analogue à celui joué aujourd'hui par le STIF : celui d'une autorité organisatrice, ou coordonnatrice des investissements constituant le futur réseau du Grand Paris, qui en validera les orientations et les caractéristiques essentielles. Son partenaire public – RFF ou RATP – exercera les autres missions de maîtrise d'ouvrage, sous sa pleine et entière responsabilité – il ne sera pas ici un simple mandataire – la convention prévue par le projet n'ayant d'autre objet que de permettre aux « co-maîtres d'ouvrage » de se coordonner et de bien organiser l'ensemble de la mission, suivi et contrôlée sur la durée par la SGP qui a la responsabilité globale du programme, le financement de la maîtrise d'ouvrage étant réparti entre les co-maîtres d'ouvrage au *pro rata* de leurs missions respectives.

OPTIONS POSSIBLES EN DEHORS DE L'INTERVENTION D'UNE RÈGLE DE DROIT NOUVELLE

SEULE UNE STRUCTURE PUBLIQUE AD HOC PERMET DE CONCILIER LES IMPÉRATIFS D'URGENCE, D'EFFICACITÉ ET DE CONCERTATION

De façon générale, l'absence de modification de la règle de droit ne permettra de mettre en oeuvre les projets d'infrastructures qui relèvent du réseau du Grand Paris, au regard, en particulier, des deux contraintes d'urgence et de concertation. Certes, le STIF se présente comme une entité de maîtrise d'ouvrage, ayant le statut d'établissement public, associant les différentes collectivités territoriales franciliennes. Mais, d'une part, l'Etat n'est plus au conseil d'administration depuis le 1^{er} juillet 2005 et en a confié la gestion aux collectivités territoriales, le STIF ayant le caractère d'un établissement public local ; d'autre part, les compétences et prérogatives confiées à l'établissement public « Société du Grand Paris » en sa qualité de maître d'ouvrage du futur réseau sont à la fois plus larges que celles dont dispose le STIF – avec des modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage plus variées et plus originales –, et plus « spécialisées » puisque la SGP a vocation à se concentrer sur sa mission de maître d'ouvrage sans empiéter sur le rôle d'autorité organisatrice des transports franciliens qui reste l'apanage du STIF.

DES MODALITÉS D'EXERCICE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE ET DE LA MAÎTRISE D'ŒUVRE DÉROGATOIRES À LA LOI MOP

S'agissant en particulier des modalités d'intervention de la SGP, notamment dans l'exercice de ses compétences de maître d'ouvrage, le projet de loi déroge à plusieurs titres au droit en vigueur. En particulier, elle excède les dispositions de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 (« MOP ») pour ce qui regarde l'organisation de la coexistence entre maîtres d'ouvrage ou encore le partage de la maîtrise d'ouvrage.

A titre d'exemple, l'établissement public « Société du Grand Paris » pourra confier à la RATP ou à RFF des missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (I de l'article 13) telles que définies au dernier alinéa du I de l'article 2 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 précitée, ou des mandats de maîtrise d'ouvrage (II de l'article 13) tels que définis à l'article 3 de la loi MOP sans pour autant leur interdire de se porter candidats à l'attribution de missions de maîtrise d'œuvre.

LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE DES FONCTIONS ET DES MISSIONS DE LA RATP COMME GESTIONNAIRE DE L'INFRASTRUCTURE DU RÉSEAU DE MÉTRO FRANCILIEN

Comme on l'a vu plus haut (voir II. 2) b), la RATP est aujourd'hui, *de facto* mais aussi *de jure*, le gestionnaire technique de son réseau de métro et de RER en vertu, notamment, des dispositions combinées de l'article 2 de l'ordonnance de 1959 n° 59-151, de l'article 5 du décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 modifié *relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France* et de son cahier des charges (approuvé par le décret n° 75-470 du 4 juin 1975), qui dispose que la RATP « a une obligation générale d'entretien et de maintien en état des biens affectés à l'exploitation » et qui lui confie une mission générale d'« exploitation technique » du réseau, consistant en particulier à maintenir en bon état les lignes et les réseaux de sorte que les besoins du trafic et la circulation puissent toujours y être assurés avec facilité et sécurité. Il reste que, d'une part, les contours exacts de cette mission demeurent aujourd'hui mal définis et que, d'autre part, cette fonction est essentiellement liée à l'exploitation des lignes telle que définie par l'article 2 de l'ordonnance de 1959 n° 59-151 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France.

S'agissant du réseau de métro et de la partie des service du RER dont elle assure l'exploitation (ligne A à l'est, ligne B au sud), le projet de loi n'a pas pour objet de créer une fonction qui existe déjà, mais simplement de la reconnaître explicitement et de la « consacrer ». Ce faisant, l'intention est bien d'identifier une fonction spécifique qui a vocation à s'exercer indépendamment de la qualité et de l'identité des exploitants appelés à rendre le service de transport. Le contexte de la mise en œuvre du réseau du Grand Paris est un élément déterminant de ce choix, compte tenu de l'interconnexion entre le futur réseau et le réseau existant et des perspectives de voies (ou de tronçons de voies) partagées demain entre plusieurs exploitants, ce qui rend nécessaire l'intervention d'un « gestionnaire de réseau » à l'instar du rôle joué par RFF et par la SNCF en sa qualité de gestionnaire d'infrastructure délégué agissant au nom de RFF et dans le cadre des principes et objectifs de gestion définis par ce dernier.

En consacrant la RATP comme gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métro francilien et en identifiant cette fonction indépendamment du rôle d'exploitant de services de transport joué par la même entreprise, le projet de loi prend acte de ce que les missions qui s'y rattachent ne sont pas assimilables à des services de transport au sens du règlement OSP et de ce qu'elles s'en distinguent clairement aux plans technique et fonctionnel. En même temps, il reconnaît l'importance des « exigences essentielles » que constitue la sécurité, l'interopérabilité du système ferroviaire (fiabilité, disponibilité, comptabilité technique entre les différents constituants du système) et la continuité du service public qui constituent autant de conditions à satisfaire pour la mise en œuvre du futur réseau du Grand Paris.

Le projet de loi offre donc, désormais, une base juridique claire et « unifiée » à cette mission de la RATP comme gestionnaire du réseau du Grand Paris en réservant au STIF la compétence exclusive d'attribuer l'exploitation des futurs services au terme de procédures concurrentielles. A titre indicatif, – cette activité n'étant pas actuellement identifiée au plan comptable ou d'un point de vue fonctionnel – sur quelque 45 000 agents de la RATP, 3 500 à 5 000 peuvent être rattachés à cette activité.

INCIDENCES ÉCONOMIQUES POUR LES ENTREPRISES ET LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PERSONNES MORALES

- Le montant des dépenses à réaliser au titre de la mise en œuvre des transports du Grand Paris peut être évalué à un total de 35 milliards d'euros dont une vingtaine de milliards pour le schéma de rocade métro autour de Paris. Ce dernier représente un chantier exceptionnel à la fois par sa dimension, son ambition et ses retombées économiques et sociales :
 - créations (ou maintien) d'emplois directs et indirects ;
 - effets induits en termes socio-économiques : valorisation des gains de temps de transport (réduction des périodes de congestion) pour les utilisateurs du nouveau métro, mais aussi pour les automobilistes ;
 - effets induits pour les industriels et les fournisseurs : ingénierie, travaux publics, matériels et système de transport (matériel roulant, systèmes de guidage/signalisation, téléphonie, etc.) ;
 - retombées économiques, foncières, commerciales pour les zones desservies : proximité des gares ou quartiers d'affaires (La Défense, Pleyel, pôle Magenta-gare de l'Est-gare du Nord, Saclay, etc.) ;
 - retombées d'image pour la place de Paris (effet d'attractivité macro-économique, Paris « Ville-monde »), d'attractivité pour les aéroports parisiens (et pour ADP), pour les salons (CCIP), etc..
- Le projet de loi crée, à côté du STIF, un deuxième établissement public compétent en matière d'infrastructure de transports collectifs en Ile-de-France. Toutefois, sa compétence est, pour l'essentiel, limitée aux projets d'infrastructure du réseau du Grand Paris tel que défini à l'article 2 du projet de loi. Le STIF demeure l'établissement public de droit en commun s'agissant des infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France, ses missions actuelles n'étant pas amputées. En outre, l'établissement public n'a pas une mission indéfinie dans le temps. Enfin, le STIF conserve intégralement son rôle d'autorité organisatrice des transports publics de voyageurs en Ile-de-France. Précisions qu'aucune de ces dispositions n'a de conséquence sur les finances du syndicat qui ne tire pas de recettes relatives à l'exercice de sa mission de maître d'ouvrage (ou de désignation de tiers).
- La loi n'impose aucune obligation aux tiers quant à la propriété de leurs biens. Les biens dont la propriété est transférée à l'établissement public « Société du Grand Paris » parce qu'ils sont réalisés ou acquis pour le compte de l'établissement public et en vue de constituer le futur réseau de métro auront fait l'objet d'un accord entre l'établissement public « Société du Grand Paris » et les tiers concernés. Il en est de même s'agissant des biens mis à disposition de la SGP, qui ne peut s'effectuer que sur une base volontaire et selon des modalités négociées entre les tiers concernés et l'établissement public. Enfin, le projet de loi n'impose aucune obligation mais ouvre simplement la faculté pour l'Etat, les collectivités territoriales leurs groupements et leurs établissements publics ainsi que les sociétés dont la majorité du capital est

détenue par l'Etat de céder gratuitement des biens qui seraient nécessaires à l'exercice des missions du Grand Paris.

- La SGP aura la faculté de recourir à des formes de délégation de la maîtrise d'ouvrage. Si tel était le cas, il peut-être attendu de ces dispositions une plus grande rapidité dans la mise en œuvre des projets d'infrastructure. L'effet sur les coûts des projets qui seront réalisés selon ces modalités est difficile à anticiper. S'il peut être présumé que le recours au secteur privé est susceptible de diminuer les coûts de construction et d'entretien, cet effet peut-être contrebalancé par les frais liés aux montages financiers. L'impact du recours à ce type de contrat devra donc être examiné au cas par cas par l'établissement public. La SGP aura également la possibilité de recourir à des tiers, gestionnaires d'infrastructures, pour leur confier de missions d'étude et d'assistance sans publicité ni mise en concurrence. Cette disposition est conforme au droit de la commande publique, notamment aux directives « marchés » 2004/17/CE et 2004/18/CE du 31 mars 2004²⁵. L'établissement public ne pourra recourir à cette procédure négociée que si les prestations, qui font l'objet du marché, ne peuvent pas être techniquement confiées à un autre prestataire en raison des compétences de gestionnaires d'infrastructures confiées aux opérateurs désignés par la loi.

Par ailleurs, la disposition relative à la sous-traitance s'agissant des marchés des missions d'études et d'assistance imposera à ces opérateurs de recourir au secteur privé et à la concurrence pour une partie au moins des missions qui leurs seront confiées.

S'agissant de la maîtrise d'ouvrage partagée, son usage éventuel pourra avoir pour effet de permettre à la RATP et à RFF d'assurer la partie opérationnelle de la maîtrise d'ouvrage d'une partie des projets du Grand Paris. Les coûts liés à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre supportés par ces deux entreprises seront, comme pour tout projet d'infrastructure, intégrés dans le coût du projet dont l'établissement public « Société du Grand Paris » devra assurer le financement, étant entendu que RATP et RFF pourront avoir à financer, dans le cadre de leur régime statutaire, la partie des dépenses de la mission de maîtrise d'ouvrage que la loi leur réserve. S'agissant du STIF, les dispositions relatives à la remise des matériels roulant, lui permettront d'attribuer l'exploitation des services de voyageurs sur le réseau du Grand Paris conformément aux dispositions du règlement OSP.

INCIDENCES FINANCIÈRES

La SGP disposera pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage du réseau de transport du Grand Paris de ressources de diverses nature telles que :

- dotations, subventions, avances ou participations apportés par l'État, l'Union européenne, les collectivités territoriales, les établissements publics ou toute autre entité ;
- emprunts ;
- produits de toute redevance ou taxe affectés par la loi ;
- tout autre concours financier.

²⁵ Article 31-1 b) de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et article 40-3) c) de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports et des services postaux.

En conséquence, les impacts financiers seront examinés dans le cadre de la loi de finances.

INCIDENCES EN MATIÈRE SOCIALE

L'une des vocations majeures du réseau du Grand Paris est de favoriser les échanges banlieue-banlieue et de participer de façon décisive au désenclavement des quartiers. C'est pourquoi, loin de se résumer à un projet de transport, aussi ambitieux soit-il, il constitue un véritable **projet de société** à l'échelle du pays entier. En accroissant de 60% la longueur du réseau de métro (pour le porter d'environ 200 km²⁶ à quelque 340 km), il ouvrira des perspectives totalement nouvelles à des millions de Franciliens, notamment en petite couronne. Il permettra de relier les grands pôles économiques de l'Ile-de-France en quelques dizaines de minutes et mettra à la portée du plus grand nombre un mode de transport à la fois écologique, performant et fiable, fondé sur des systèmes automatisés et accessible sur des plages horaires très larges.

Le projet du Grand Paris contribuera donc à la mobilité géographique et sociale au sein de l'agglomération francilienne en participant au désenclavement des quartiers et des zones desservis. Ce faisant, il favorisera le dynamisme de ces territoires en ouvrant de nouvelles perspectives d'activités et d'emplois, tant il est vrai que les solutions de mobilité et les facilités de communication et de déplacement sont des conditions essentielles à l'attractivité d'un territoire et aux opportunités économiques qu'il offre à ceux qui l'habitent.

Enfin, une attention toute particulière sera apportée à l'impact des décisions prises en matière de financement afin de ne pas pénaliser les catégories les plus défavorisées.

INCIDENCE ENVIRONNEMENTALE

En dynamisant l'offre de transport collectif en Ile-de-France, le réseau du Grand Paris accroîtra significativement la part modale du transport ferroviaire. Non seulement il rendra plus facile l'usage des transports en commun, mais il pourra faciliter, le cas échéant, l'acceptation de mesures restrictives à l'usage de la voiture particulière dans les cœurs d'agglomération. A cet égard, le projet du Grand Paris participera à la mutation environnementale de la société française initiée par le Grenelle de l'environnement et soutiendra la croissance verte.

Pour autant, il convient de souligner que la mise en œuvre de toute nouvelle infrastructure linéaire de transport contribue à exercer des pressions sur les milieux naturels (altération de milieux, effet de coupure éventuel, fragmentation de habitats naturels...). L'étude d'impact de chaque segment, réalisée en application de l'article L.122-1 du code de l'environnement, permettra de recenser les mesures prises pour prévenir et réduire ces impacts et, le cas échéant, proposer les mesures compensatoires en cas d'impacts résiduels inévitables.

IMPACT JURIDIQUE ET PLACE DU TITRE III DANS L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE

- Quoique porteur de novations juridiques, en particulier sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et ses

²⁶ Hors réseau RER.

rapports avec la maîtrise d'œuvre, le titre III du projet de loi constitue un ensemble de dispositions autonomes et cohérentes. S'il déroge aux principes de la loi MOP, il convient d'insister sur le fait qu'aucune disposition de droit communautaire ne s'oppose au schéma prévu. En effet, s'agissant de l'organisation générale de(s) maîtrise(s) d'ouvrage et des maîtrise(s) d'œuvre, le droit communautaire est indifférent à ces questions, le législateur n'étant par ailleurs pas tenu par la loi MOP.

- De façon indirecte, le projet de loi prépare la RATP à l'entrée en vigueur prochaine (à compter du 3 décembre 2009) du règlement OSP, notamment en séparant plus clairement ses fonctions d'exploitant de service de transport et sa fonction de gestionnaire de réseau (ou d'infrastructures) tout en confortant le STIF dans sa mission d'autorité organisatrice des transports publics de voyageurs en Ile-de-France, mission qu'il exercera demain sur un réseau étendu aux infrastructures du Grand Paris.
- S'agissant enfin des conditions dans lesquelles la concurrence s'exercera, il convient d'abord de rappeler le principe général qui s'impose à la SGP en matière de recours à la concurrence dans le cadre des règles applicables à la commande publique. De façon générale, c'est dans le cadre concurrentiel qu'il appartiendra à la SGP d'agir pour attribuer les différentes missions, études et prestations nécessaires à la mise en œuvre du réseau du Grand Paris, qu'il s'agisse de missions d'assistance, d'études ou de la passation de contrats pour la réalisation d'infrastructures ou l'acquisition de matériels ou de systèmes.

Mentionnons ensuite la faculté ouverte à la SGP de commander au gestionnaire d'infrastructure (RFF, RATP ou SNCF pour les gares) des missions d'étude portant sur des aspects techniques pour lesquels ces gestionnaires d'infrastructure sont seuls qualifiés compte tenu de leur situation et de leur compétence. Pour des raisons tenant à la sécurité, à l'interopérabilité des réseaux et/ou à la continuité du service de transport, il importe en effet, lorsque la réalisation des infrastructures en cause exige une mission d'étude ou d'assistance qui, pour des raisons techniques tenant au rôle de gestionnaire d'infrastructures de la RATP, de la SNCF ou de RFF, ne peut être confiée qu'à l'un de ces établissements, que la SGP puisse recourir à une procédure négociée, sans publicité ni mise en concurrence, en vue de confier à l'un ou l'autre de ses partenaires cette mission d'étude ou d'assistance. Il en va de même lorsque, pour des raisons techniques, le développement, le prolongement ou l'extension des lignes, ouvrages ou installations ne peut techniquement être confié qu'au gestionnaire de l'infrastructure, de l'ouvrage ou de l'installation.

En revanche, le projet de loi impose à ces opérateurs, comme on sait, le recours à la sous-traitance dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 pour les parties de la mission qui peuvent être assurées par des tiers, sous le contrôle et la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure.

Le droit de la commande publique reconnaît de façon explicite cette possibilité. Les directives « marchés » du 31 mars 2004²⁷ dispose que les pouvoirs adjudicateurs ou les entités adjudicatrices peuvent passer leurs marchés en recourant à une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché, lorsque, pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection des droits d'exclusivité, le marché ne peut être confié qu'à un opérateur économique déterminé. Ces dispositions ont été transposées dans le texte applicable à la passation des marchés d'un organisme comme la SGP par l'article 7 II 3° du décret n° 2005-1308 du 20 octobre 2005 et à l'article 33 II 8° du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005, respectivement applicable aux marchés passés par les entités adjudicatrices soumis à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et les pouvoirs adjudicateurs soumis à cette ordonnance.

²⁷ Article 31-1 b) de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et article 40-3) c) de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports et des services postaux.

Le titre III respecte pleinement les compétences actuelles du STIF – tant pour ses fonctions de maître d’ouvrage que pour ses missions d’autorité organisatrice – et de ses membres, lesquels sont associés au pilotage du projet. Par ailleurs, il est conforme au cadre communautaire en imposant à l’action de la SGP le respect des principes d’égalité de traitement, de transparence et de non discrimination. Quand les exigences essentielles d’interopérabilité, de sécurité ou de continuité qu’il revient aux gestionnaires d’infrastructure d’assumer s’imposent, le recours à la procédure négociée sans publicité, ni mise en concurrence est justifiée – cette exception, liée à la spécificité technique des prestations en cause, étant elle-même prévue par les dispositions communautaires.

LE RÉGIME DES CONSULTATIONS

Sur le projet de loi : consultations nécessaires de la région Ile-de-France, des principales collectivités concernées, du STIF, de la RATP, de la SNCF et de RFF.

Consultation du public sur le projet du Grand Paris et enquêtes prévues en la matière.

LISTE DES DÉCRETS D’APPLICATION

Plusieurs dispositions du titre III nécessiteront l’intervention de décrets d’application. Ce sera le cas pour :

- déterminer les conditions dans lesquelles le directoire dirigera la SGP et préciser notamment les conditions dans lesquelles le commissaire du Gouvernement pourra s’opposer aux décisions du conseil de surveillance (décret en Conseil d’Etat),
- préciser les modalités d’application des dispositions relatives à la désignation de la RATP comme gestionnaire d’infrastructure et les conditions de rémunération de la SGP pour l’usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages et installations prévus aux alinéas 1 à 4 du II de l’article 16 du projet de loi (décret en Conseil d’Etat).

Dans la mesure où les dispositions recensées ci-dessus conditionnent l’applicabilité de la loi, le Gouvernement se donne pour objectif de préparer ces textes de sorte que leur entrée en vigueur puisse être concomitante avec celle de la loi. Il conviendra également que le décret prévu à l’article 2 du projet de loi permette de déterminer le plus rapidement possible la liste des projets qui constitueront l’armature du réseau du Grand Paris dès lors que le périmètre géographique et fonctionnel du réseau ainsi défini sera un élément essentiel pour déterminer et circonscrire l’objet du nouvel établissement public appelé à en assurer la réalisation.

Par ailleurs, il reviendra au Gouvernement d’engager avec le STIF les discussions sur la mise en œuvre concrète du règlement OSP. D’une part, le STIF devra s’« approprier » les nouvelles règles du jeu pour l’attribution, à compter du 3 décembre prochain, des nouveaux contrats d’exploitation de services de transport – tout en faisant partager ces règles aux autorités de « second rang » –, d’autre part, il conviendra de déterminer les modalités précises de poursuite et d’extinction des droits en cours détenus par les opérateurs de transport franciliens pour chacun des modes concernés par le règlement OSP (bus, tramway, métro, RER) et, dans le cas particulier de la RATP, de tirer les conséquences comptables et financières de la fin, désormais programmée, des droits actuels.

TITRE IV : DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET PROJETS D'AMÉNAGEMENT

NB : il s'agit ici d'analyser les aspects juridiques, les projets correspondants n'étant pas assez définis à ce stade pour faire l'objet d'une étude d'impact sur leurs autres aspects.

SITUATION DE RÉFÉRENCE ET DIFFICULTÉS À RÉSOUDRE

L'édification de la métropole du XXI^{ème} siècle, capable d'anticiper et de relever les défis d'un monde en constante évolution, doit se faire en tenant compte de l'urgence et de la complexité croissantes des bouleversements économiques, sociaux et écologiques auxquels nos sociétés sont confrontées. L'enjeu consiste à définir puis à mettre en œuvre des projets ambitieux, portés par une volonté politique forte et capables de s'adapter aux circonstances ou aux opportunités économiques.

L'ambition poursuivie par le projet du Grand Paris est exceptionnelle. Pour la première fois le développement de la région capitale est conçu dans toutes ses dimensions économie-transport-aménagement-architecture. Les effets bénéfiques attendus contribueront au rayonnement international de la région capitale. Le réseau de transport du Grand Paris est conçu comme le système nerveux d'une nouvelle organisation économique et spatiale qui intègre en outre la dimension architecturale et urbaine. La traduction territoriale de cette ambition nécessite de renouveler les approches qui ont prévalu jusqu'à présent tant en termes d'aménagement que de développement territorial.

L'aménagement urbain peut constituer un levier ou un frein déterminant à ce changement d'approche, selon le contexte juridique et institutionnel dans lequel il se déroule. C'est ainsi que les études et travaux préparatoires au Grand Paris ont affirmé l'importance d'une conception nouvelle de l'urbanisme, faisant primer dès que cela est pertinent le projet sur la norme.

Enfin, le succès de cette nouvelle approche dépend de la capacité à articuler de manière optimale les objectifs de développement des collectivités locales dans le cadre de leur compétence et la stratégie de l'Etat qui vise des objectifs de portée nationale.

Les difficultés à résoudre en vue de la réalisation des projets urbains du Grand Paris relèvent de trois dimensions.

LA PLANIFICATION DE L'URBANISME PAR LES COLLECTIVITÉS

Le droit de l'urbanisme est profondément influencé par les lois de décentralisation successives qui ont transféré aux collectivités territoriales et aux EPCI des compétences assurées auparavant par l'Etat. Les collectivités sont aujourd'hui responsables de la planification de l'urbanisme, par l'élaboration de documents opposables aux tiers, puis de la mise en œuvre de cette planification par le pouvoir conféré aux maires de délivrer les permis de construire.

Ces principes s'inscrivent dans un corpus législatif et réglementaire issu d'un long processus de sédimentation de textes. Le contenu normatif des différents documents de planification confère inévitablement au zonage la capacité de déterminer le projet, voire de l'entraver, sauf à engager des modifications longues et coûteuses. En outre, l'interdépendance des niveaux de planification, que ne clarifie pas suffisamment le droit actuel, est à

l'origine d'insécurité juridiques permanentes, les irrégularités de chaque document (SDRIF, SCOT, PLU, etc.) risquant à chaque instant de fragiliser les autres par le jeu des relations de compatibilité.

LE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE DES TERRITOIRES

Depuis plusieurs générations de contrats de plan et de projets Etat – Régions, l'Etat a souhaité mieux prendre en compte les conséquences de la décentralisation en termes de subsidiarité et d'équilibres partenariaux, en interrompant peu à peu les dispositifs financiers exceptionnels réservés à des territoires identifiés par lui seul, l'exemple le plus significatif étant celui des villes nouvelles.

L'une des conséquences indirectes de cette évolution est la disparition progressive des mécanismes d'incitation et de soutien par lesquels l'Etat était en mesure de négocier avec les collectivités les conditions physiques et financières du développement de leurs territoires. L'implication de l'Etat est effective à travers certains dispositifs de gouvernance ou de contractualisation locale, en particulier les conseils d'administration des établissements publics d'aménagement et fonciers et les protocoles sous-jacents à certaines opérations d'intérêt national. Ces dispositifs ne permettent cependant que très insuffisamment à l'Etat de jouer un rôle, pourtant essentiel dans le cadre du Grand Paris, de codécideur stratégique du développement des territoires à enjeux.

LA MISE EN PLACE JURIDIQUE DE L'URBANISME DE PROJET

L'Etat conserve toujours certaines responsabilités en matière de planification urbaine et peut notamment imposer la prise en compte de ses priorités dans les documents de planification par les projets d'intérêt général ou les opérations d'intérêt national.

La qualification d'opération d'intérêt national a pour principaux effets juridiques le transfert à l'Etat de trois compétences relevant habituellement des communes ou des EPCI :

- La compétence en matière d'autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol telles que permis de construire et l'autorisation de lotir (L. 421-2-1 du code de l'urbanisme) ;
- La compétence relative à la création des ZAC (L. 311-1) ;
- La compétence de sursis à statuer sur les opérations d'aménagement prévues à l'intérieur du périmètre de l'opération d'intérêt national (L. 111-10).

La création de l'opération d'intérêt national est, en tant que telle, sans effet sur la compétence des communes ou EPCI en matière d'élaboration des documents d'urbanisme. L'Etat peut porter à la connaissance des collectivités les orientations qu'il a retenues à l'intérieur de ce périmètre (L.121-2), mais avec une force contraignante limitée par le fait que la définition formelle du projet d'aménagement et de développement des territoires concernés demeure de la stricte compétence des collectivités.

Le projet d'intérêt général, qui doit présenter un caractère d'utilité publique, consiste de manière générale à définir des travaux ou aménagements (circulaire du 27 juin 1985 : dispositions de protection (diminution de densité, règles de recul, de réduction de hauteur...) ou travaux de protection (digues, pistes forestières de défense contre l'incendie...) pour lesquels l'Etat pourra, en tant que de besoin, solliciter la modification ou la révision des documents de planification concernés. Cet outil est utile dans la mise en œuvre d'un projet mais ne le constitue pas directement.

Ainsi, à elle seule, aucune disposition actuelle ne permet à l'Etat d'initier puis d'accompagner des projets de développement territorial dépassant la stricte dimension spatiale, en respectant tout à la fois les compétences des collectivités et la cohésion territoriale dont il doit être le garant.

DÉFINITION DES OBJECTIFS POURSUIVIS

Le point d'appui du titre IV du projet de loi est le projet de développement du Grand Paris, fondé sur les points essentiels suivants :

- Valorisation et développement des potentiels de développement de la région capitale et identification de territoires stratégiques permettant d'en accroître l'attractivité ;
- Définition des conditions nécessaires à l'émergence de pôles spécialisés dont l'ancrage territorial participe pleinement d'une logique de développement fondée sur l'économie de la connaissance et de l'innovation (*clusters*) ;
- Mise en cohérence et en relation des pôles identifiés par un réseau de transport approprié et à la mesure de l'ambition ;
- Mise en œuvre d'une stratégie d'aménagement des territoires dans le cadre de dispositifs contractuels intégrateurs.

L'enjeu prioritaire est donc de mettre en œuvre un urbanisme de projet dans le cadre de dispositifs contractuels permettant une action publique efficace et une concertation constante avec les acteurs locaux.

Les dispositions proposées dans le cadre de la loi visent à rendre cohérentes les orientations stratégiques globales du projet du Grand Paris et celles devant être déclinées au niveau local sur chacun des territoires stratégiques.

Elles doivent également permettre d'assurer l'approche transversale nécessaire à la réalisation des ambitions du projet du Grand Paris : conforter sa dimension de ville-monde, mais aussi assurer un développement territorial équilibré en intégrant des objectifs à la fois en termes d'infrastructures de transport, d'urbanisme et de logements.

L'inclusion de dispositions spécifiques relatives aux contrats de développement territorial est essentielle pour que les fondements économiques du projet de développement du Grand Paris soient réunis. En effet, la dynamique envisagée pour la région capitale et son positionnement compétitif au plan international seront fondés sur sa capacité d'innovation et par conséquent conditionnés à la mise en œuvre d'une organisation économique et spatiale la favorisant fortement.

La réalisation de ces objectifs nécessite que les territoires de projets identifiés par le Président de la République soient mis en mouvement dans les meilleurs délais. Les périmètres envisagés représentent en effet autant de « lieux d'expérimentation » susceptibles d'illustrer très concrètement les réflexions des équipes de la consultation du « Grand pari de l'agglomération parisienne » (Le Bourget, Les Ardoines, La Défense...) et de permettre le démarrage d'un projet territorial potentiellement plus vaste. Tous devraient voir leurs orientations stratégiques de développement et d'aménagement précisées et approfondies en 2010, afin qu'un nombre significatif des contrats de développement territorial prévus par le titre IV soient signés en 2010 et qu'une dynamique vertueuse puisse s'instaurer au plus vite.

Il n'est pas possible *a priori* de définir un indicateur agrégé reflétant l'impact du développement des territoires dans toutes ses dimensions ; en revanche, il conviendra de mesurer les gains réalisés en termes de construction

de logements au-delà des niveaux de référence actuels (objectif souhaitable de plus de 10 000 par an sur l'ensemble des territoires de projet une fois les contrats de développement mis en place).

OPTIONS POSSIBLES AVEC OU SANS INTERVENTION D'UNE RÈGLE DE DROIT NOUVELLE

Sur des territoires majeurs pour le développement du Grand Paris, les contrats de développement territorial permettront à l'Etat et aux collectivités de fixer ensemble des objectifs, notamment quantitatifs, en matière de construction de logements et d'opérations destinées à accueillir des activités permettant d'accroître l'offre d'emploi et d'améliorer les équipements publics.

Il s'agit donc de mettre en œuvre un urbanisme de projet dans le cadre de dispositifs permettant une action publique efficace et concertée entre l'Etat et les acteurs locaux ; le projet de loi complète donc les dispositions existantes du code de l'urbanisme.

CLARIFICATION ET SÉCURISATION DE LA PLANIFICATION DE L'URBANISME

La mise en place d'un régime contractuel de coopération stratégique entre l'Etat et les collectivités locales appelées à connaître une dynamique de croissance exceptionnelle sous l'effet de la mise en œuvre des projets du Grand Paris apparaît indispensable afin de disposer d'une vision objective et durable des programmes de développement à venir.

L'article 18 instaure un régime contractuel de coopération stratégique entre l'Etat et les collectivités locales pour le développement et l'aménagement des territoires du Grand Paris.

Les contrats de développement territorial définissent les modalités de développement des territoires et en précisent les conditions de réalisations concrètes. Ils fixent des objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de développement économique, d'aménagement, de logement et de déplacements. Ils précisent les modalités de leur mise en œuvre

Les contrats devront résulter d'une négociation entre l'Etat et les collectivités ; une large part de leur contenu sera laissée à l'appréciation des signataires et n'a pas vocation à être encadrée par la loi. L'introduction de deux articles relatifs à ces contrats dans le projet de loi a deux niveaux de justification :

- Une visée programmatique : à l'instar des anciens dispositifs de soutien aux villes nouvelles, codifiés au code général des collectivités territoriales dans des articles de principe (L. 5311-1 et L.5334-19 notamment), et des orientations générales d'élaboration des contrats de plan et de projets Etat – Régions (article 11 de la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification), il apparaît souhaitable de donner un caractère législatif à des dispositifs contractuels ayant vocation à structurer durablement le développement des territoires concernés, en mobilisant des moyens appropriés ;
- L'introduction de dispositions nouvelles susceptibles de concourir à la réalisation des objectifs du projet de loi :
 - o La signature des contrats emporte mise en compatibilité des différents documents d'urbanisme (SDRIF, ScoT, PLU, etc.) dans les conditions déjà prévues dans le code de l'urbanisme (article 18). Cette disposition permet ainsi une mise en œuvre rapide des accords signés ;

- o L'article 19 permet aux collectivités signataires de bénéficier du régime du contrat de partenariat, avantageux en ce qui concerne ses procédures de passation et la possibilité de globaliser conception et réalisation, pour s'adjoindre les services d'un tiers chargé de coordonner toutes les étapes de la mise en œuvre des projets urbains.

MISE EN ŒUVRE JURIDIQUE DE L'URBANISME DE PROJET

Afin de résoudre les difficultés auxquelles est confronté l'Etat pour s'assurer de la transcription de ses choix stratégiques dans les documents de planification, il apparaît nécessaire de doter les territoires d'intérêt prioritaire du Grand Paris d'un outil juridique permettant de garantir la cohérence de l'ensemble des documents d'urbanisme.

Il revient à l'Etat de définir la règle en matière d'urbanisme, même si celle-ci est d'application majoritairement locale. Les évolutions du droit permettant le passage à un urbanisme de projet et revenant notamment sur l'articulation actuelle des documents de planification relèvent donc de dispositions législatives.

Trois difficultés peuvent être identifiées :

- Le recours à un outil de portée trop faible, se limitant à définir des périmètres ou à prendre acte de projets élaborés par ailleurs : c'est une dérive parfois observée dans la mise en œuvre de réglementations actuelles relatives aux OIN et aux PIG ;
- La création d'une procédure trop unilatérale, par laquelle l'Etat imposerait des orientations d'aménagement et de développement dans des périmètres définis *a priori*, ne laissant à la concertation qu'une place secondaire et créant un risque d'extraterritorialité des secteurs de projet : c'était le cas des premiers schémas d'aménagement des villes nouvelles, notamment du « PIG Euro Disney » rendu pérenne par décret sans que les collectivités n'y aient été associées ;
- L'introduction d'une nouvelle complexité dans la hiérarchie des normes, renforçant les interdépendances et les fragilités réciproques.

En tenant compte de ces observations, les contrats de développement territorial créés par l'**article 18** apparaissent comme la solution la plus adaptée et la plus opérationnelle. Ils permettent en effet réellement un travail partenarial et la mise en œuvre d'un projet partagé.

Par souci de simplification des procédures mais également d'économie des ressources de l'Etat et des collectivités, il a été retenu que les contrats signés sur les territoires stratégiques de projet devraient avoir valeur contraignante et affranchir les collectivités de procédures de mise en compatibilité, sans toutefois créer de dispositif nouveau dans la mesure (la mise en compatibilité simplifiée est déjà prévue, sous certaines conditions, dans le code de l'urbanisme). L'option d'un décret en Conseil d'Etat après évaluation environnementale et enquête publique a, à cette fin, été choisie. Ainsi, la publication du décret définissant le périmètre du projet et les orientations d'aménagement retenues sur la zone définie pourra emporter approbation immédiate des nouvelles dispositions des documents d'urbanisme qui ont de ce fait valeur subsidiaire. En effet, dans la mesure où les projets objets des contrats sont établis sur une base d'adhésion de collectivités partenaires s'associant, au côté de l'Etat, pour définir des orientations stratégiques d'aménagement, il est légitime de dispenser lesdites collectivités des procédures de mise en compatibilité de leurs documents d'urbanisme et, par là même, des coûts qu'elles induisent. Il s'agit en définitive d'un processus de mise en commun des volontés et des moyens des collectivités, sur une base librement consentie.

Dans la même logique, les opérations accompagnant les pôles de développement du Grand Paris pourront bénéficier de la consultation du public *ad hoc* définie pour le réseau de métro automatique.

EXAMEN DES IMPACTS DE LA MESURE OU SÉRIE DE MESURES ENVISAGÉE

IMPACTS JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

Au niveau administratif, les services actuellement en charge de la mise en œuvre du code de l'urbanisme se verront confier la mise en œuvre de ces dispositions qui ont vocation à venir en substitution des dispositions existantes sur les territoires de projet.

Le projet de loi ne prévoit notamment pas de création ou de modification automatique des opérations d'intérêt national actuelles et n'a donc pas d'impact sur l'application du droit des sols par les services de l'Etat et des collectivités.

Il est très probable que la mise en œuvre des contrats de développement territorial conduira à une redéfinition plus ou moins profonde de l'organisation, des moyens et des périmètres d'intervention des établissements publics d'aménagement. Ces modifications ne sont pas prévues en tant que telles par le projet de loi et seront évaluées dans un deuxième temps.

IMPACT ENVIRONNEMENTAL

L'urbanisme et l'aménagement sont la plupart du temps du ressort des collectivités territoriales et le projet de loi n'a, en lui-même, pas d'incidence sur ce point. En tout état de cause, il ne contribue pas à accroître directement les effets adverses sur l'environnement.

Pour autant, les dispositions prévues dans le projet de loi auront de fait des effets environnementaux potentiels dans la mesure où elles visent à permettre l'aménagement et l'équipement de pôles de développement au sein du Grand Paris. L'accueil de populations et d'activités nouvelles n'est *a priori* pas neutre.

Le projet de loi n'encadre pas véritablement les phases de planification préalables à ces aménagements et équipements sur le plan environnemental. Il appartiendra toutefois aux contrats eux-mêmes de prendre en compte les impacts environnementaux éventuels et définir les moyens de les prévenir, de les réduire ou, le cas échéant, de les compenser.

IMPACT BUDGÉTAIRE

La mise en œuvre des contrats de développement urbains a vocation à se faire notamment dans les cadres budgétaires habituels (le CPER 2007-2013 prévoit pour l'Ile-de-France la mobilisation de 184 M€ de crédits de l'Etat sur cette période au titre de l'aménagement et de l'urbanisme).

IMPACT SUR LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'impact des dispositions du titre IV sur les compétences des collectivités est double :

- La reconnaissance de leur caractère indispensable au bon déroulement des projets prioritaires, en tant que signataires des contrats de développement territorial et partenaires à part entière de l'élaboration des orientations de développement et d'aménagement ;
- Un relatif dessaisissement de leur compétence d'édiction des principes directeurs de l'aménagement de leurs territoires, indispensable à la cohérence d'ensemble du projet du Grand Paris que garantira l'Etat, et qui rendra d'autant plus nécessaire le maintien de relations de concertation fluides et constructives. Toutefois, les outils proposés permettent à l'Etat d'impulser la politique d'aménagement dans le souci de l'adhésion des collectivités territoriales au projet puisque les bases de travail proposées sont celles du contrat et d'élaboration conjointe d'orientations générales d'aménagement ayant valeur forte (permettent la mise en compatibilité des documents d'urbanisme sur le territoire des communes signataires). Les collectivités se voient ainsi proposer des outils réglementaires et moyens appropriés pour permettre un aménagement concerté des territoires de projet, répondant tout à la fois aux orientations générales de l'Etat, garant de la cohérence d'ensemble, et aux contraintes locales spécifiques.

IMPACT SOCIAL ET SUR LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PERSONNES PHYSIQUES ET MORALES

Il ne serait pas nécessairement efficace que le projet de loi fixe les seuils *minima* de construction de logement sur lesquels les différents partenaires, Etat et collectivités, s'accordent. Il est en effet admis que 70 000 logements par an doivent être construits, tant pour résorber les retards accumulés que pour anticiper les besoins à venir et accompagner le développement des pôles du Grand Paris ; il est en revanche essentiel que le projet de loi définisse les outils et moyens qui permettront l'atteinte de cet objectif.

L'article 18 définit ainsi les contrats de développement territorial qui permettront notamment de définir des objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de logement. Le principe retenu du contrat permet une intervention dans le cadre du partenariat avec les collectivités souhaité par le Président de la République et garant de l'accompagnement de l'Etat dans le respect des compétences des partenaires.

Par la construction de logement et le développement d'activités, le projet de loi permet donc l'accès au logement, dans des conditions favorables au regard de l'offre de transport en commun, à toutes les catégories de population.

Par ailleurs, ces outils et moyens sont proposés dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités. Ils s'inscrivent dans la logique de recherche de l'adhésion des collectivités, nécessaire pour une mise en œuvre concertée et efficace des projets d'aménagement du Grand Paris et répondent aux objectifs :

- de densification dans les périmètres aisément accessibles par le réseau de métro automatique : report modal aisé vers le transport en commun, limitation de la consommation d'espaces et de ressources naturels, lutte contre la ghettoïsation des quartiers, qualité des aménagements et constructions, *etc.*
- d'adhésion des collectivités au processus en leur permettant d'agir dans un cadre contractuel partenarial : aménagement concerté entre l'Etat et les collectivités au bénéfice des résidents et en lien avec leurs élus.

TITRE V – DISPOSITIONS RELATIVES AU PROJET DE CRÉATION D'UN PÔLE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE SUR LE PLATEAU DE SACLAY

SITUATION DE RÉFÉRENCE ET DIFFICULTÉS À RÉSOUDRE

SUR LE PLATEAU DE SACLAY SONT CONCENTRÉS DES POTENTIELS SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES UNIQUES EN FRANCE.

Le modèle dit du « *cluster* » est aujourd'hui, à l'échelle internationale, le mode d'organisation privilégié pour favoriser l'innovation, clé de la croissance économique.

Un *cluster* est un lieu où se regroupent les potentiels liés à une ou plusieurs thématiques d'excellence et où travaillent en synergie les différents acteurs de la chaîne de l'innovation : universitaires, chercheurs, entrepreneurs et investisseurs. Sont susceptibles d'en résulter, plus qu'ailleurs, découvertes, transferts de technologie, création de richesses et d'emplois. La Commission européenne promeut une politique ambitieuse de développement de *clusters* performants à laquelle le Conseil de l'Union européenne a souhaité donner une impulsion. Ainsi, les conclusions adoptées sous Présidence française en décembre 2008 visent à encourager la coopération entre *clusters* au niveau européen, orienter les politiques européennes vers l'excellence et faciliter l'émergence de *clusters* d'envergure mondiale, compétitifs à l'échelle planétaire et capables d'attirer des investissements de grande qualité ainsi qu'un personnel hautement qualifié.

Or, le vaste territoire centré sur le plateau de Saclay dispose de potentiels uniques en France pour devenir l'un des *clusters* les plus importants au monde : concentration exceptionnelle d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche ; qualité environnementale permettant de créer un cadre de vie remarquable pour un campus ; proximité avec les centres de décision parisiens et les infrastructures de transport qui donnent accès au monde entier ; réserves foncières permettant d'envisager un développement économique durable ; forces identifiées sur certaines des technologies les plus porteuses de promesses pour les décennies à venir...

Ce territoire concentre un potentiel d'enseignement supérieur impressionnant. Au total, 47 000 étudiants sont en formation dans les institutions centrées à Saclay-Orsay, dans les domaines des sciences naturelles, des sciences de l'ingénieur, du management d'entreprises, du droit ou encore de la médecine. Avec ses 17 000 personnels dédiés à la recherche, le plateau de Saclay et ses environs immédiats regroupent plus de 10 % de la recherche publique française toutes disciplines confondues, avec une forte spécialisation dans les domaines des mathématiques, de la physique, de la chimie, de la biologie, de l'optique et des sciences de l'ingénieur... Plusieurs de ces laboratoires sont au plus haut niveau d'excellence nationale et mondiale, comme le prouve le fait que le plateau ait accueilli les travaux des cinq dernières médailles Fields françaises, deux des trois derniers prix Nobel de Physique français et d'un laboratoire associé au prix Nobel de la paix 2007.

Plusieurs grandes entreprises ont d'ores et déjà choisi de localiser leurs centres de R&D sur ce territoire ou dans son pourtour immédiat, en y concentrant au total plus de 20 000 personnes soit environ 10 % de la R&D privée française (Renault, PSA, Danone, Thalès, Air Liquide, Alcatel-Lucent, Colas, GE Medical Systems...).

UNE DYNAMIQUE LOCALE S'EST D'ORES ET DÉJÀ ENGAGÉE POUR UNE MEILLEURE UTILISATION DE CES ATOUTS.

Alors que l'isolement des établissements les uns par rapport aux autres a longtemps été la réalité dominante sur le plateau de Saclay, les dernières années ont vu se multiplier les initiatives visant à encourager et à structurer les collaborations.

Les établissements et organismes présents sur le plateau ou projetant de s'y implanter ou de s'y développer (deux universités²⁸, une école normale supérieure²⁹, neuf écoles d'ingénieurs³⁰ et une école de management³¹, six organismes de recherche³²) ont, à des degrés divers, développé des actions en vue de la valorisation de leur recherche, et de l'innovation. Ces actions s'appuient sur des traditions plus ou moins poussées d'interactions avec le monde économique. Pour mener ces actions nouvelles, les établissements et organismes ont utilisé tous les outils mis à leur disposition dont notamment ceux créés par le Pacte de la Recherche et la loi de programme pour la recherche de 2006 :

- création de fondations et utilisation de celles-ci pour développer des chaires d'enseignement et de recherche financées par les entreprises ;
- création de cinq pôles de compétitivité dont quatre à vocation mondiale³³ ;
- création de cinq instituts Carnot³⁴ ;
- création de deux réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA)³⁵ regroupés dans une fondation de coopération scientifique ;
- création de deux pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)³⁶.

Les deux RTRA sont aujourd'hui placés sous l'égide d'une seule fondation de coopération scientifique (FCS), ce qui témoigne d'une forte volonté d'accroître la concertation dans le pilotage des activités de recherche du territoire. La FCS ne couvre pas encore l'intégralité du spectre des activités scientifiques présentes sur le plateau, mais ses membres fondateurs ont clairement exprimé leur volonté d'élargir la fondation dans ce but.

Forts de ces nombreuses avancées et des résultats très positifs qu'elles ont permis d'obtenir, les 21 établissements et organismes qui se sont rassemblés pour déposer un projet collectif dans le cadre de l'Opération Campus reconnaissent la nécessité de développer encore leurs efforts notamment autour d'actions mutualisées pour « *passer à la vitesse supérieure [en matière de] valorisation-innovation* ». Parmi les diverses mesures évoquées on peut notamment relever :

- « mutualiser les actions de formation liées à l'innovation ;
- initier de nouvelles formations en partenariat avec des secteurs industriels ;

²⁸ Université de Paris Sud 11, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines

²⁹ Ecole Normale Supérieure de Cachan

³⁰ Ecole Polytechnique, Ecole supérieure d'électricité, Institut d'optique graduate school, AgroParisTech, Ecole Centrale de Paris, Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique ParisTech, L'Ecole nationale de techniques avancées ParisTech, Institut Télécom, Mines ParisTech

³¹ HEC Paris

³² CEA, CNRS, INRA, INRIA, ONERA, IHES

³³ Pôles de compétitivité : Medicen, SYSTEM@TIC, Cap Digital Paris Région, MOV'EO, Ville et mobilité durables

³⁴ Instituts Carnot : C3S, CEA LIST, INRETS, Institut d'Optique, GraduateSchool, ONERA-ISA

³⁵ Digitéo et Triangle de la physique

³⁶ UniversSud Paris et ParisTech

- mettre en place des plates-formes technologiques comme outils de démonstration et validation à une échelle semi-industrielle de produits et procédés mis au point en laboratoires ;
- développer l'incubateur IncubAlliance déjà commun à la plupart des établissements du plateau ;
- créer un fonds de maturation technico-économique afin d'accélérer le passage de l'idée au transfert ;
- créer des pépinières, hôtels pour de jeunes entreprises technologiques. »

POUR VALORISER DE FAÇON OPTIMALE LES POTENTIELS PRÉSENTS SUR LE PLATEAU DE SACLAY IL EST INDISPENSABLE D'AGIR SUR TROIS LEVIERS.

Une dynamique très positive a ainsi été engagée, notamment dans le champ universitaire, au sens large du terme. Elle crée les conditions d'une action volontariste efficace des pouvoirs publics.

Les acteurs reconnaissent en effet la nécessité d'aller plus loin dans trois domaines : les synergies entre secteur public et secteur privé en matière de valorisation doivent être plus poussées, l'aménagement du territoire et la stratégie de développement du *cluster* doivent être pensés de façon coordonnée et une stratégie cohérente pour le territoire dans son ensemble doit être mise en œuvre.

LES SYNERGIES ENTRE SECTEUR PUBLIC ET SECTEURS PRIVÉ EN MATIÈRE DE VALORISATION DOIVENT ÊTRE PLUS POUSSÉES

L'exploitation du potentiel de recherche à des fins de développement économique est le principal point faible du plateau de Saclay. Ainsi, la création de start-up de haute technologie par chercheur sur le plateau de Saclay est huit fois inférieure à celle constatée dans les territoires de référence aux Etats-Unis³⁷ et très sensiblement moindre que celle observée à Grenoble. Le plateau de Saclay n'est pas dépourvu d'outils en matière d'incubation ou de valorisation. Il dispose notamment d'un incubateur performant et de structures de valorisation dans la plupart des établissements du territoire. Toutefois les résultats individuels sont insuffisants au regard du potentiel du territoire.

Les fonctions d'intermédiation, en particulier en matière de capital amorçage, capital risque et capital développement – qu'elles soient assumées par des acteurs publics ou privés – sont faiblement représentées sur le territoire. La mobilisation de capitaux en vue du développement d'entreprises sur le plateau de Saclay est faible au regard des investissements constatés en Ile-de-France. Ainsi, avec près de 40 % de la recherche francilienne en sciences dites « dures », le plateau de Saclay ne capte pas plus de 10% du capital-investissement investi sur la région, soit 13 M€ par an. Et en matière de capital développement, le constat est du même ordre, avec à peine 3,5 % des investissements réalisés en région Ile de France sur les 10 dernières années³⁸.

³⁷ Source : Berger S., Breznitz D., "Untapped Wealth: Innovation and Industry in Ile-de-France", MIT

³⁸ Source : chiffres dérivés par la DRIRE Ile de France à partir des données des fonds affiliés à CDC Entreprises

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU CLUSTER DOIVENT ÊTRE PENSÉS DE FAÇON COORDONNÉE

Le développement d'une stratégie cohérente d'aménagement, mais aussi de développement technologique et scientifique, embrassant toutes les dimensions exigées par les objectifs du projet, est un élément essentiel de son succès. L'absence d'une telle stratégie globale explique en partie les faiblesses actuelles du territoire.

UNE LOGIQUE DE GRANDS DOMAINES FAÇONNÉS PAR L'HISTOIRE

Les activités scientifiques et technologiques aujourd'hui présentes sur le plateau y sont arrivées par le fait de décisions successives des pouvoirs publics. Ces décisions étaient notamment motivées par le besoin de localiser de façon accessible des activités consommatrices d'espaces et nécessitant parfois des règles de sécurité incompatibles avec un environnement urbain dense. Elles ne sont pas véritablement inscrites dans une stratégie d'aménagement d'ensemble, ce qui a abouti à la constitution de plusieurs « grands domaines » plus ou moins clos sur eux-mêmes et situés à distance les uns des autres.

Cette organisation spatiale a favorisé le développement de cultures propres à chacun des établissements, mais n'a pas encouragé le développement des interactions entre étudiants et chercheurs, entre chercheurs et chercheurs d'un autre établissement, entre chercheurs publics et entreprises privées. Pour atteindre l'objectif de développement d'un *cluster* scientifique, technologique et économique de rang mondial, il est donc indispensable de revoir en profondeur cette organisation spatiale.

L'OFFRE DE TRANSPORT DOIT ÊTRE ADAPTÉE AUX ENJEUX

Les difficultés d'accès au plateau de Saclay en transports en commun représentent un obstacle majeur à son développement. La voiture domine en effet de façon écrasante les autres modes de déplacement, ce qui entraîne d'importantes congestions aux heures de pointes, sources de nuisances multiples.

En effet, le réseau de transport primaire (RER B et C) ne dessert pas directement le territoire, ce qui rend dissuasifs les temps de trajet en transports en commun entre le centre de Paris et le plateau de Saclay. De plus, le réseau de desserte locale est inadapté aux déplacements domicile-travail des personnels des établissements du territoire, notamment du fait de la faible urbanisation du territoire. Cette situation est particulièrement marquée sur le plateau de Satory.

De même, la traversée du plateau en transports en commun est impossible en moins de 1h – voire 1h30 en période de pointe – ce qui accentue les effets de frontière. Les zones d'activité périphériques, peu accessibles à partir du plateau, souffrent encore davantage de cette situation qui les empêche de profiter à plein d'une proximité qui devrait être avantageuse.

Enfin, l'existence d'un arrêt TGV à Massy ne suffit pas à compenser la faible accessibilité du territoire à partir des gares TGV parisiennes, et donc à partir des autres pôles nationaux tels que Grenoble, Lyon, Strasbourg... De même, les temps de parcours entre Roissy ou même Orly et le plateau constituent un handicap pour l'attractivité et le rayonnement international du site.

UNE PLACE TRÈS FAIBLE DÉDIÉE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE AU-DELÀ DE ZONES D'ACTIVITÉS PÉRIPHÉRIQUES

Autre erreur du passé, les choix de localisation des grands établissements qui ont façonné le territoire ont été faits sans tenir compte de l'implantation d'entreprises privées de toutes tailles. Ce n'est que récemment que des

décisions d'implantation de grandes entités telles que Danone à Palaiseau ou Thalès sur le campus de l'Ecole polytechnique ont contribué à renforcer la présence des centres de recherche privés au cœur du territoire.

L'accueil des jeunes start-up et plus généralement des PME innovantes qui ont besoin, dans leurs premières années, d'une forte proximité avec les centres de recherche, reste une difficulté. Les structures existantes sont trop dispersées et sous dimensionnées par rapport aux ambitions légitimes pour un tel territoire.

UNE STRATÉGIE COHÉRENTE POUR LE TERRITOIRE DANS SON ENSEMBLE DOIT ÊTRE MISE EN ŒUVRE

La réussite du projet de développement d'un *cluster* scientifique, technologique et économique sur et autour du plateau de Saclay exige un projet intégré à l'échelle du territoire. Or, les principaux sites de projets – le « triangle sud » sur les communes de Saclay, Gif-sur-Yvette, Orsay et Palaiseau d'une part, et la zone Satory-La Minière sur les communes de Versailles et Guyancourt d'autre part – sont à cheval sur deux départements et trois intercommunalités. Au-delà, les zones de rayonnement économique du territoire (Courtaboeuf, Massy, Velizy, Elancourt, Buc, Wissous...) sont réparties sur ces deux mêmes départements et un total de six intercommunalités. Il convient donc de trouver les modes d'action permettant d'agir efficacement à la bonne échelle tout en respectant les prérogatives de ces collectivités territoriales.

L'EXISTENCE D'UNE ZONE NATURELLE ET AGRICOLE IMPORTANTE AU CŒUR DU PLATEAU

LE PLATEAU REPRÉSENTE UN PATRIMOINE HISTORIQUE

Environ 3 000 hectares sont exploités sur le plateau de Saclay dont une très grande partie offre l'avantage de la contiguïté. Le paysage agraire est caractéristique de l'openfield mosaïque qu'on retrouve par ailleurs au nord de l'Ile-de-France, réminiscence d'une agriculture installée depuis plusieurs siècles.

Pour autant, à la différence des terres du nord, la mise en culture des terres du plateau est le fruit du génie de l'homme. Il est difficile en effet d'imaginer qu'au XVII^{ème} siècle, une zone humide, marécageuse et malsaine s'étendait en lieu et place de champs qui comptent aujourd'hui parmi les plus fertiles de France, voire d'Europe.

Il aura fallu la construction, par étapes, du château de Versailles et la nécessité d'en alimenter les fontaines et les jeux d'eau pour que l'ingénieur Thomas GOBERT conçoive un réseau hydraulique remarquable composé de rigoles collectrices, d'étangs servant de bassin de stockage et d'aqueducs souterrains pour que la zone soit drainée, par la seule mise en œuvre des principes gravitaires.

Son génie fut d'avoir su valoriser l'altitude supérieure du plateau « *de Saclé* » par rapport à celle du domaine de Versailles pour assainir le plateau. La mise en valeur agricole de ces terres limoneuses rendues ainsi particulièrement exploitables devenait dès lors possible ; elle se poursuit depuis cette époque³⁹.

La puissance de l'innovation, déjà, a donc permis à l'homme de domestiquer ce territoire hostile et favoriser le développement de sa richesse agricole.

³⁹ Référence bibliographique : Vauhallan Magazine n°13 - novembre 2005 - Encart patrimoine "Les rigoles du plateau de Saclay".

LES TERRES AGRICOLES DU PLATEAU SONT PARMI LES PLUS RICHES D'EUROPE

Le potentiel agronomique des terres, conquises sur les marécages au XVII^{ème} siècle, permet sur le plateau une production à hauts rendements spécialisées principalement vers les cultures céréalières et oléagineuses qui couvrent environ 87 % de la surface agricole utile et atteignent des rendements plaçant les productions franciliennes au meilleur niveau mondial.

Avec une moyenne de 80 quintaux/ha en blé sur les années 2004-2005-2006, l'Ile-de-France tire les niveaux de production française vers le haut et lui permet, avec 74 quintaux/ha de moyenne nationale, d'être au premier rang mondial devant l'Union européenne (53 quintaux/ha), la Chine (43 quintaux/ha) et les États-Unis (28 quintaux/ha).

Par ailleurs, selon les projections de l'OCDE, la demande alimentaire pourrait doubler d'ici à 2030, tant du fait de l'accroissement de la population mondiale que de l'amélioration des niveaux de vie. Nourrir 9 milliards d'hommes, de femmes et d'enfants dans un contexte probablement bouleversé par les effets du changement climatique imposera une gestion optimale des terres cultivables et un changement des habitudes alimentaires.

Dans ce contexte, la maîtrise de la production agricole, sous les aspects quantitatifs et qualitatifs, apparaît un défi important pour faire face à l'évolution des besoins et répondre aux enjeux environnementaux. Le double défi de la sécurité alimentaire et de la sécurité sanitaire ne pourra être relevé qu'en garantissant la sécurité environnementale.

Il est donc d'autant plus essentiel de conserver le potentiel de production des terres riches que ces terres continueront de bénéficier d'un avantage concurrentiel au regard des probables évolutions du climat sous nos latitudes.

L'ACTIVITÉ AGRICOLE PARTICIPE DU DYNAMISME ÉCONOMIQUE DE LA ZONE

L'activité économique agricole constitue un potentiel durable. Fait remarquable pour cette zone soumise à de fortes pressions, la surface cultivée est restée stable au cours des dix dernières années. Ainsi, malgré un relatif enclavement, la structure du tissu agricole, sa compacité, la taille des exploitations, dont 40 % dépassent les 100 hectares, ont permis le maintien d'une activité agricole dynamique employant une forte proportion de salariés permanents. A horizon de 15 à 20 ans, la pérennité de près de la moitié des exploitations est ainsi assurée. Cet élément doit être pris en compte dans toute démarche prospective d'aménagement.

En outre, l'activité agricole s'est diversifiée pour se tourner vers la vente directe aujourd'hui non négligeable ; elle bénéficie d'une importante notoriété, témoin d'une réponse adaptée à une évolution de la demande sociale de certains consommateurs en faveur de productions de proximité.

L'AGRICULTURE DU PLATEAU A DES FONCTIONS « NON AGRICOLES » FORTES

A la fonction économique de l'agriculture, il convient d'ajouter des fonctions environnementale, territoriale, sociale et une dimension culturelle particulièrement prégnantes sur le plateau. Le plateau de Saclay est représentatif de ces espaces franciliens complexes, porteurs de richesse économique, patrimoniale, naturelle, paysagère, rurale ; l'enclavement a permis, d'une certaine manière, de le préserver de l'urbanisation, contribuant

ainsi à donner à ce territoire l'une de ces places particulières que Di Meo qualifie de « *nouvelles territorialités à l'écart des métropoles* »⁴⁰.

Cet espace ouvert, cerné par l'urbanisation est partie intégrante du patrimoine du plateau et, de part et d'autre, les deux vallées de la Bièvre et de l'Yvette ont comme marqué les limites d'un espace rare, préservé, situé aux portes de l'agglomération parisienne. Ainsi, la défense du patrimoine agricole a souvent été un moyen, pour les habitants, de lutter contre l'urbanisation de ce poumon situé à seulement une quinzaine de kilomètres de l'agglomération parisienne.

LE MAINTIEN DE ZONES NON URBANISÉES RÉPOND AUX DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX

Au-delà des aménités qu'elle fournit, la préservation d'espaces à vocation naturelle, agricole, paysagère et rurale répond à certains défis environnementaux majeurs que sont la lutte contre le changement climatique (piégeage de CO₂ au niveau de la biomasse et du sol) et l'accroissement de la vulnérabilité aux risques naturels (inondations, retrait-gonflement des argiles) qui en découle, le maintien de la biodiversité (le plateau offre à la faune, notamment avicole, des habitats remarquables, notamment dans la zone des étangs, dont la permanence a jusqu'alors permis d'accueillir des espèces migratrices ou locales de haute valeur patrimoniale) ou le développement de modes de production et de consommation responsables, dans le souci des exigences sanitaires et environnementales (vente directe, AMAP).

LES OBJECTIFS POURSUIVIS

RAPPEL DES ORIENTATIONS TRACÉES PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Le Président de la République a fait du plateau de Saclay un territoire de projet prioritaire. Il s'exprimait en ces termes le 28 janvier 2008 à l'occasion d'une cérémonie en l'honneur du Professeur Albert Fert, prix Nobel de physique 2007 : « *Il faut désormais organiser et structurer cette énergie et cette volonté mutuelle d'agir pour fonder un grand projet à la fois [...] scientifique, économique, urbanistique et paysager, sur le plateau de Saclay. Nous pouvons fonder ici au XXI^{ème} siècle ce que d'autres ont fondé à Cambridge au Royaume-Uni, ou à Cambridge au Massachusetts, en d'autres siècles, et je pense qu'on peut même, faire mieux. Il faut maintenant une gouvernance, un chef de projet, un cahier des charges, et des idées* ».

Après la définition d'un périmètre placé sous régime juridique d'opération d'intérêt national (OIN), la mise en place, au travers du projet de loi dont ce document évalue l'impact, des leviers d'action et d'une gouvernance adaptée constituent une indispensable deuxième étape.

En créant un établissement public *sui generis*, le gouvernement a pour objectif de se doter des outils qui permettront de dépasser les trois blocages identifiés ci-dessus et de réaliser le potentiel du plateau de Saclay.

⁴⁰ « À l'écart des métropoles : l'émergence de nouvelles territorialités », in *Sud-Ouest Européen*, n°19, 2005, p.1-6.

TRADUCTION DE L'OBJECTIF EN INDICATEURS.

L'efficacité de la structure que le gouvernement propose de créer se mesurera d'un part à l'aune de sa capacité à initier sur le territoire une dynamique lui permettant de réaliser son exceptionnel potentiel scientifique, et d'autre part à sa capacité à jouer un rôle d'entraînement pour l'ensemble de l'économie nationale. Il conviendra de suivre en particulier les indicateurs de succès suivants :

- le nombre de start-up créées annuellement et leur taux de survie à cinq ans ;
- l'efficience de la valorisation mesurée par :
 - le volume des ressources apportées aux opérateurs de recherche du territoire par les redevances sur titre de propriété intellectuelle ;
 - la part des contrats de recherche passés avec les entreprises dans les ressources des opérateurs de recherche du territoire.
- le maintien de l'activité agricole sur le plateau mesuré par :
 - le nombre d'exploitations ;
 - la SAU moyenne par exploitation ;
 - la part des exploitants de moins de 55 ans.

LA PROTECTION D'UNE ZONE NON URBANISÉE RÉPOND À DES OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

Il est fréquent que le développement urbain, porteur en soi de valeurs positives, ait également des conséquences négatives que sont la disparition quasi irréversible des espaces naturels, leur appauvrissement, le fractionnement d'entités biologiques, ou encore la dégradation de la qualité des sites et paysages.

En zone fortement agglomérée, les contraintes foncières sont importantes. Les espaces agricoles, naturels et forestiers sont souvent soumis à de fortes pressions, alors même que chacun reconnaît les vertus de ces espaces de respiration et la nécessité d'un équilibre entre zones bâties et non bâties.

Dans le cadre du projet de développement du plateau de Saclay, il est apparu indispensable de préserver les espaces à haute valeur patrimoniale qui constituent le cœur du plateau, notamment en raison de leur vocation naturelle, agricole, paysagère et rurale ; nonobstant, la protection de ces espaces ne doit pas être une « mise sous cloche » et devenir un facteur d'immobilisme, voire un frein au développement de certaines activités.

Il est donc important de préserver de l'urbanisation ces espaces de haute valeur économique et patrimoniale, notamment sur les plans de la biodiversité et du paysage agraire, sans figer leur destination pour permettre la réversibilité de leurs fonctions et favoriser ainsi leur adaptabilité, par exemple, en permettant le passage d'une activité agricole, si elle devenait non viable, à un autre usage des espaces naturels et *vice versa*.

LE CLASSEMENT EN OIN D'UNE PARTIE DU TERRITOIRE EST UN PREMIER ÉLÉMENT DE RÉPONSE, NÉCESSAIRE MAIS PAS SUFFISANT

Le CIACT de 2006 a mis en place une mission de préfiguration, lieu d'élaboration d'une stratégie commune préalable à la réalisation d'une opération d'intérêt national (OIN). Puis, en mai 2008, la responsabilité de créer un *cluster* technologique et scientifique de rang mondial sur le plateau de Saclay a été confiée au Secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale. Les travaux des équipes du Secrétaire d'État et de la mission de préfiguration de l'OIN ont permis d'aboutir à deux conclusions :

- seul un projet de grande envergure, mettant en œuvre une vision cohérente du plateau de Saclay au sens large peut empêcher le mitage incohérent du territoire ;
- la mise en œuvre d'un tel projet par la puissance publique rend nécessaire un dispositif exceptionnel, à la hauteur des enjeux :
 - le classement en zone OIN d'un espace foncier s'étalant au total sur environ 7 000 hectares ;
 - la création d'un établissement public d'un type nouveau capable de traiter de façon cohérente les questions de valorisation économique et d'aménagement du territoire.

A l'automne 2008, ont été présentées aux maires, présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et présidents de départements concernés les grandes lignes d'un projet (cf. détails en annexe) ainsi que les limites proposées de la zone à classer en opération d'intérêt national. Cette démarche a permis de recueillir un large accord sur la démarche initiée.

Depuis lors, le périmètre de l'opération d'intérêt national a été validé par le décret en Conseil d'État n° 2009-248 du 3 mars 2009 inscrivant les opérations d'aménagement du Plateau de Saclay parmi les opérations d'intérêt national. Il comprend 27 communes des départements de l'Essonne et des Yvelines et inclut l'ensemble des zones indispensables à la réalisation d'un *cluster* scientifique, technologique et économique, tout en excluant les bourgs et centres urbains des communes concernées.

Reste désormais à créer l'établissement public indispensable pour accompagner les acteurs sur le chemin de la création d'un *cluster* scientifique et technologique de rang mondial.

NÉCESSITÉ DE COMPLÉTER LE DISPOSITIF PAR UNE STRUCTURE OPÉRATIONNELLE D'UN TYPE NOUVEAU

NÉCESSITÉ D'UNE GOUVERNANCE INTÉGRÉE, PERMETTANT DE PILOTER LES TROIS GRANDES FONCTIONS DE FAÇON COHÉRENT

Une structure opérationnelle dédiée, dont le périmètre d'action puisse englober à la fois les zones de développement scientifique et technologique du *cluster*, les zones d'activité économique immédiatement concernées, et les territoires limitrophes, apparaît nécessaire pour garantir dans le temps la cohérence et

l'efficacité de l'action des pouvoirs publics en faveur du développement d'un *cluster* scientifique, technologique et économique sur le plateau de Saclay.

Pour atteindre les objectifs fixés, cette structure opérationnelle doit être dotée d'un large champ de compétences ainsi que d'une gouvernance fédérant l'ensemble des acteurs concernés.

En termes de compétences, elle doit offrir aux acteurs les services et les équipements nécessaires à l'émergence de ce *cluster* et à son attractivité. D'où la nécessité de réunir dans une structure unique et intégrée des compétences très diversifiées permettant d'intervenir en matière de valorisation du potentiel scientifique et technologique ainsi qu'en matière d'aménagement. Cette structure intégrée permettra une cohérence des actions relatives aux diverses facettes du *cluster* et mettra un interlocuteur unique à disposition de tous les partenaires de l'opération. Il est important qu'elle soit dotée de capacités d'intervention foncière.

La gouvernance de cette structure doit être adaptée à sa spécificité. Elle doit donc associer, aux côtés de l'Etat, des représentants des collectivités territoriales, des représentants de la communauté scientifique et des représentants des entreprises.

INADAPTATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES EXISTANTS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS POURSUIVIS

A droit constant, les structures juridiques susceptibles de répondre à certains des aspects soulignés ci-dessus se caractérisent par leur incapacité à embrasser simultanément l'ensemble des dimensions considérées.

LES STRUCTURES DOTÉES DE COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT

Les compétences relatives à l'aménagement peuvent être portées par plusieurs structures juridiques adéquatement adaptées à la mise en œuvre de certains volets du projet de développement d'un *cluster* scientifique, technologique et économique de rang mondial sur le plateau de Saclay, sans pour autant répondre aux attentes relatives à l'ensemble de ses enjeux.

- *LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT*

Les établissements publics d'aménagement (EPA) sont des établissements publics à caractère industriel et commercial constitués par décret pris en application du chapitre 1 du titre III du livre II du code de l'urbanisme. Conformément à l'article L.321-2 de ce même code, ils sont compétents pour « réaliser, pour leur compte ou, avec leur accord, pour le compte de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public, ou faire réaliser (...) toutes les opérations d'aménagement prévues par le [code de l'urbanisme] et les acquisitions foncières nécessaires aux opérations qu'ils réalisent. »

La composition du conseil d'administration des établissements publics d'aménagement est uniquement contrainte par l'article L.321-6 qui impose que la majorité, au moins, de ses membres représente les collectivités territoriales ou les établissements publics compétents.

Analyse au vu des objectifs poursuivis

Un EPA disposerait donc des compétences nécessaires pour conduire les opérations d'aménagement du plateau de Saclay. En revanche, une telle structure serait totalement inadaptée aux objectifs poursuivis en matière de valorisation et de politique d'innovation. L'intégration des fonctions d'aménagement et de valorisation étant un facteur clef de réussite de l'opération que le gouvernement veut mettre en œuvre, un EPA ne peut être le bon

outil. C'est d'autant plus vrai qu'au sein du conseil d'administration d'un EPA, les acteurs académiques et économiques seraient inévitablement sous-représentés.

- *LES SYNDICATS D'AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES (SAN)*

Les espaces désignés pour recevoir les urbanisations de villes nouvelles étaient vastes et couvraient plusieurs communes. Pour remédier aux difficultés liées au morcellement administratif et pour faciliter une cohérence territoriale des projets, des institutions intercommunales ont été mises en place. Au terme de la loi du 13 juillet 1983, relative aux villes nouvelles, dite « loi Rocard », les collectivités locales de villes nouvelles ont eu le choix entre trois formules de regroupement : fusion des communes, communauté ou syndicat d'agglomération nouvelle (ces deux formules ne se différenciant que par le mode de désignation des représentants à l'assemblée communautaire). C'est l'option du syndicat d'agglomération nouvelle qui a été généralement choisie.

La loi du 10 juillet 1970, dite « loi Boscher », avait antérieurement créé les syndicats communautaires d'agglomération, qui sont devenus syndicats d'agglomération nouvelle avec la loi de 1983.

Les SAN regroupent les communes couvertes par la zone d'urbanisation nouvelle. Ils sont dotés d'un budget propre et perçoivent le produit de la taxe professionnelle, en lieu et place des communes membres.

La loi de juillet 1983, dans son article 14 (L.5332-2 du C.G.C.T.), dispose que : *« Chaque syndicat est administré par un comité composé de membres élus par les conseils municipaux des communes constituant l'agglomération nouvelle. La répartition des sièges entre les communes est fixée par la décision institutive. Toutefois, chaque commune est représentée par deux délégués au moins et aucune ne peut disposer de la majorité absolue (...) à moins que le syndicat ne soit composé que de deux communes. La répartition tient compte notamment de la population de chacune des communes. »*

Le champ de compétence des SAN est défini par les articles L 5333-1 à L 5333-5 du code général des collectivités territoriales. Ces compétences sont de droit :

- en matière de programmation et d'investissement dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, des réseaux, des voies nouvelles et du développement économique ;
- en matière d'investissement, pour la réalisation des équipements rendus nécessaires par les urbanisations nouvelles ;
- pour l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que des plans d'occupation des sols en l'absence de schéma directeur approuvé ;
- pour l'exercice des compétences attribuées aux communes en matière de zones d'aménagement concerté, plans d'aménagement de zone et lotissements de plus de 30 logements ;
- pour gérer les équipements d'intérêt communautaire (figurant dans l'inventaire arrêté par le préfet et mis à jour lors du renouvellement des conseils municipaux).

Ces compétences peuvent s'étendre (articles L 5333-1 à 5) à la gestion de services et à l'exécution de tous travaux ou études pour le compte des communes membres dans des conditions fixées par convention.

Analyse au vu des objectifs poursuivis

Un SAN n'est pas une réponse adaptée au cas particulier du plateau de Saclay. La situation de ce territoire ne peut en effet pas être comparée à celle des villes nouvelles lors de leur création. L'objectif n'est pas d'y créer

une nouvelle ville, mais bien un *cluster* scientifique, économique et technologique qui nécessitera une urbanisation maîtrisée et surtout ciblée autour d'objectifs de développement économique. Il ne s'agit en particulier pas de dessaisir les communes de leurs compétences propres, en particulier en matière d'urbanisme, ni de préempter les ressources fiscales dévolues à chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale.

De plus, un SAN ne permet pas de mettre en place une gouvernance associant les acteurs essentiels du développement d'un cluster que sont les établissements de recherche et d'enseignement supérieur et les entreprises.

LES STRUCTURES DOTÉES DE COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE OU DE VALORISATION

Plusieurs structures compétentes sur des territoires déterminés sont également compétentes en matière de valorisation ou de développement économique. Elles ne répondent cependant chacune que de manière partielle aux objectifs poursuivis.

- *LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ*

Un pôle de compétitivité est sur un territoire donné, l'association d'entreprises, de centres de recherche et d'organismes de formation, engagés dans une démarche partenariale (stratégie commune de développement), destinée à dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun en direction d'un (ou de) marché(s) donné(s). L'Etat et les collectivités territoriales participent au financement d'une partie de ces projets.

Cette politique vise à susciter puis soutenir les initiatives émanant des acteurs économiques et académiques présents sur un territoire.

Quatre éléments principaux sont la clé du succès du pôle :

- la mise en œuvre d'une stratégie commune de développement économique cohérente avec la stratégie globale du territoire,
- des partenariats approfondis entre acteurs autour de projets,
- la concentration sur des technologies destinées à des marchés à haut potentiel de croissance,
- une masse critique suffisante pour acquérir et développer une visibilité internationale.

Par cette mise en réseau des acteurs de l'innovation, la politique des pôles a comme objectifs :

- développer la compétitivité de l'économie française en accroissant l'effort d'innovation ;
- conforter sur des territoires des activités, principalement industrielles, à fort contenu technologique ou de création ;
- accroître l'attractivité de la France, grâce à une visibilité internationale renforcée ;
- favoriser la croissance et l'emploi.

Analyse au vu des objectifs poursuivis

Les pôles de compétitivité contribuent au développement économique, à l'articulation recherche publique / entreprises ainsi qu'à la valorisation du potentiel scientifique du territoire sur lequel ils sont implantés. Mais ces structures n'exercent pas d'action dans le domaine de l'aménagement, élément essentiel de réussite du développement du plateau de Saclay.

- *LES FONDATIONS DE COOPÉRATION SCIENTIFIQUE (FCS)*

Issues de la loi de Programme pour la Recherche, les FCS sont régies par les articles L. 344-11 à L. 344-16 du Code de la Recherche. Les FCS sont des fondations reconnues d'utilité publique, bénéficiant de dispositions dérogatoires par rapport au statut général des Fondations. Les FCS sont l'instrument obligatoire de gouvernance des Réseaux Thématiques de Recherche Avancée.

Une Fondation de Coopération Scientifique a exclusivement pour objet de « mener en commun un projet d'excellence scientifique dans un ou plusieurs domaines de recherche ». Cet objet permet à certaines FCS de jouer un rôle dans la valorisation des recherches conduites par ses membres.

Analyse au vu des objectifs poursuivis

En participant à la coordination des acteurs, en particulier publics, de la recherche, les fondations de coopération scientifiques contribuent à créer un environnement favorable au développement d'activités de valorisation.

Elles ne répondent cependant pas aux objectifs définis ci-dessus puisqu'elles ne conduisent elles-mêmes ni activités de développement économique, ni activités d'aménagement.

Leurs missions complémentaires des objectifs visés, ainsi que la présence sur le territoire d'une fondation de coopération scientifique unique « Digitéo – Triangle de la Physique » jouant déjà le rôle d'élément fédérateur de la communauté universitaire et scientifique du territoire, plaident en revanche en faveur d'une articulation renforcée entre la fondation existante et la future structure en charge du développement du *cluster*.

Les autres possibilités ne représentent pas non plus des solutions satisfaisantes au regard des objectifs poursuivis

- *LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC (GIP)*

En créant le GIP dans le cadre de la loi du 15 juillet 1982 pour la recherche et le développement technologique, le législateur a souhaité institutionnaliser la collaboration temporaire des personnes publiques entre elles ou avec des personnes morales de droit privé « pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche et de développement technologique, ou gérer ensemble, des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités ».

Les GIP sont donc créés :

- pour développer des coopérations entre collectivités publiques et/ou des partenaires privés avec une représentation majoritaire des intérêts publics ;
- pour poursuivre des objectifs d'intérêt commun ;
- pour mettre en commun des moyens émanant de partenaires différents ;
- avec un périmètre géographique défini ;

- pour une durée déterminée (avec possibilité de prorogation) ;
- avec un contrôle précis par la présence d'un commissaire de gouvernement, d'un contrôleur d'État et la compétence de la Cour des comptes sur sa gestion.

Les GIP ne constituent pas une solution adaptée au cas du développement du plateau de Saclay pour plusieurs raisons.

D'une part, l'action de l'Etat sur ce territoire ne peut être circonscrite dans le temps, particulièrement pour ce qui concerne le soutien à la valorisation et au transfert technologique, ainsi que le renforcement du rôle du plateau de Saclay en tant que moteur de l'innovation française.

D'autre part, la structure de gouvernance à mettre en place gagnera à disposer de ressources humaines propres en matière de maîtrise d'ouvrage de l'aménagement et de réalisation de prestations en matière de valorisation. Les GIP sont constitués autour du principe de la mise à disposition de personnels ou de leur détachement par les membres du groupement. Si certains GIP bénéficient de la possibilité de recruter du personnel propre, c'est à la condition que ces personnels propres conservent un caractère subsidiaire et se justifient par des qualifications ou un besoin particulier.

Enfin, comme détaillé au paragraphe 5.4., le modèle économique envisagé pour le développement du *cluster* repose en partie sur la capacité à maîtriser le foncier et à concéder des autorisations d'occupation temporaires sur celui-ci. Les GIP ne sont pas au nombre des personnes publiques qui peuvent en vertu de la loi n°94-631 du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public consentir sur leur domaine public propre des autorisations d'occupation temporaire conférant des droits réels à leurs bénéficiaires. La loi précitée ne concerne en effet expressément que l'État et ses établissements publics. En conséquence les GIP ne peuvent pas délivrer des titres d'occupation de leur domaine public constitutifs de droits réels.

CONCLUSION : UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC *SUI GENERIS*.

En l'absence d'une catégorie de structure existante permettant de répondre à l'ensemble des besoins identifiés, la création d'un établissement public *sui generis* est indispensable au succès du projet pour le plateau de Saclay, ce qui justifie le recours à un projet de loi.

Il aurait pu être envisagé de transférer à l'établissement public l'ensemble des compétences des organismes et établissements de recherche du plateau de Saclay. En effet, si les outils existants qui ont été mobilisés par les établissements et organismes les ont aidés à s'inscrire dans une dynamique plus favorable au développement des relations avec le monde économique, à la valorisation et l'innovation, il s'agit cependant d'outils spécialisés et parcellaires qui ne permettent pas aisément une démarche globale et coordonnée des établissements entre eux et dans leurs relations avec le monde économique. Le foisonnement des outils est ainsi autant la preuve de la volonté des acteurs à poursuivre une dynamique qu'un frein au développement de celle-ci du fait des coûts de coordination et du manque de lisibilité associés. A droit constant, les objectifs ambitieux que se fixent le Gouvernement et les établissements et organismes risqueraient ainsi de ne pas être atteints.

Toutefois la possibilité de transférer à l'établissement public l'ensemble des compétences des organismes et établissements de recherche du plateau de Saclay a été écartée. La diffusion et la valorisation des résultats de la recherche scientifique et technique font partie des missions du service public de l'enseignement supérieur (article L 123-3 du code de l'éducation) assuré par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Ils font également partie des missions de la recherche publique (article L 112-1 du code de la recherche) assurées par les organismes de recherche. Ces missions doivent être menées de manière à favoriser l'innovation. Dans cette perspective les établissements et organismes peuvent assurer des prestations de service, gérer des contrats de

recherche, exploiter des brevets et licences et commercialiser les produits de leurs activités. Un transfert des compétences et responsabilités des établissements et organismes en matière de valorisation et d'innovation au profit d'une nouvelle structure unique a été écarté non seulement car il irait à l'encontre de ces dispositions mais surtout car il romprait le lien indispensable entre les dynamiques de recherche et d'enseignement, qui doivent s'inscrire dans le contexte académique qui leur est propre, et les dynamiques de valorisation et d'innovation qui se gèrent au plus proche des laboratoires.

La voie retenue est donc celle d'une offre de services mise à disposition des établissements et organismes par le nouvel établissement public à créer qui pourra :

« c) contribuer, par la collecte de financements auprès de tiers, à des activités d'enseignement supérieur, de recherche, et à leurs développements technologiques et industriels, ainsi qu'à la création d'entreprises;

d) proposer aux acteurs économiques et scientifiques des plateformes technologiques de calcul, de test, d'intégration et de démonstration, des structures de formation et d'information, de réception, d'hébergement et de restauration ;

e) proposer aux établissements publics, organismes d'enseignement supérieur, organismes de recherche et entreprises, des savoir-faire et des prestations en matière de dépôt et d'entretien de brevets, de protection de la propriété intellectuelle et industrielle, de constitution et de financement de sociétés ; »

Cette offre de service répond en bonne partie aux besoins de mutualisation exprimés par les acteurs concernés qui en constituent les bénéficiaires potentiels pour ce qui concerne les relations à développer avec les acteurs économiques. Les établissements et organismes utiliseront ces services dans la mesure où cette offre saura répondre à leur besoin de manière plus professionnelle, rapide, et efficace que ce qu'ils pourraient s'efforcer de monter par eux-mêmes.

LA PROTECTION ET LA GESTION INTÉGRÉE D'UNE ZONE NATURELLE, AGRICOLE, PAYSAGÈRE ET FORESTIÈRE PRÉSERVÉE NÉCESSITENT DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

La protection souhaitée procède d'une approche non sectorielle visant à permettre la réversibilité des usages. Il s'agit de préserver l'existant, en particulier la richesse naturelle, agricole, paysagère et forestière du territoire, sans obérer les capacités d'adaptation à des conditions qui pourraient changer dans les prochaines décennies, du fait notamment des évolutions climatiques attendues et de la disponibilité, quantitative et qualitative, de la ressource en eau.

LES PROTECTIONS SPÉCIFIQUES NE RÉPONDENT PAS AUX OBJECTIFS DU PROJET

Les dispositions prévues dans le code de l'environnement au titre de protections spécifiques ne sont pas adaptées car elles répondent à une approche sectorielle et non pas intégrée :

- les sites classés et inscrits : la protection des sites et monuments naturels a été instituée par la loi du 21 avril 1906. Elle a été abrogée et remplacée par la loi du 2 mai 1930 qui lui a en fait donné sa forme définitive. Cette loi est désormais codifiée aux articles L. 341-1 à 22 du code de l'environnement. Ses décrets d'application y sont codifiés aux articles R. 341-1 à 31. Cette législation s'intéresse aux monuments naturels et aux sites « dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt

général ». L'objectif est de conserver les caractéristiques du site, l'esprit des lieux, et de les préserver de toutes atteintes graves. Les décisions de classement ou d'inscription témoignent certes de la reconnaissance officielle de la valeur patrimoniale de l'espace concerné ; elles ne comportent toutefois pas de règlement mais ont pour effet de déclencher des procédures de contrôle spécifique sur les activités susceptibles d'affecter le bien. Ainsi, en site classé, toute modification de l'état ou de l'aspect du site est soumise à une autorisation spéciale du ministre chargé des sites (dans quelques cas du préfet) après consultation obligatoire de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, préalablement à la délivrance des autorisations de droit commun.

Le classement au titre des sites, au-delà du fait que la superficie qui devra être préservée ne remplit pas les critères nécessaires, ne répond donc nullement à l'objectif d'une gestion intégrée et dynamique du territoire ;

- les sites désignés au titre de Natura 2000 : la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages dite « directive oiseaux » et la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages dite « directive habitats faune flore », transposées en droit national dans le code de l'environnement, établissent la base réglementaire d'un grand réseau écologique cohérent européen. La directive « Oiseaux » propose la conservation à long terme des espèces d'oiseaux sauvages de l'Union européenne en ciblant 181 espèces et sous-espèces menacées qui nécessitent une attention particulière. La directive « Habitats faune flore » établit un cadre pour les actions communautaires de conservation d'espèces de faune et de flore sauvages ainsi que de leur habitat.

Le caractère très spécifique de cette protection la rend en conséquence inappropriée à l'ensemble du territoire concerné ;

- les arrêtés de protection de biotope : les arrêtés préfectoraux de protection de biotope sont régis par les articles L.411-1 et 2 du code de l'environnement et par la circulaire du 27 juillet 1990 relative à la protection des biotopes nécessaires aux espèces vivant dans les milieux aquatiques. Un biotope est une aire géographique bien délimitée, caractérisée par des conditions particulières (géologiques, hydrologiques, climatiques, sonores, etc.). Il peut arriver que le biotope d'une espèce soit constitué par un lieu artificiel (combles des églises, carrières), s'il est indispensable à la survie d'une espèce protégée. Les arrêtés de protection de biotope permettent aux préfets de département de fixer les mesures tendant à favoriser, sur tout ou partie du territoire, la conservation des biotopes nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie d'espèces protégées.

Il s'agit donc d'une protection très spécifique qui concerne a priori des zones circonscrites de petite taille ; elle est donc inappropriée à l'ensemble du territoire concerné ;

- les forêts de protection : le classement en forêt de protection est le dispositif le plus ancien pour la protection des forêts. Ce statut a été créé en 1922 pour le maintien des sols en montagne et la défense contre les risques naturels. Il a été élargi, en 1976, par la loi sur la protection de la nature aux forêts périurbaines et aux forêts dont le maintien s'impose, soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population. Le classement fait l'objet d'une procédure centralisée et est prononcé par décret en Conseil d'État ; il crée une servitude nationale d'urbanisme et soumet la forêt à un régime forestier spécial qui entraîne une restriction de la jouissance du droit de propriété : tout défrichement est notamment interdit ainsi que toute implantation d'infrastructure. Il permet également de contrôler la circulation du public et des véhicules motorisés. Le classement en forêt de protection, outil juridique le plus contraignant pour la protection des forêts, est réservé aux massifs présentant de forts enjeux en matières environnementale et sociale.

Il s'agit d'une protection très spécifique qui ne peut concerner que des zones boisées ; elle est donc inappropriée à l'ensemble du territoire concerné ;

- les réserves naturelles : elles sont régies par les articles L.332-1 à 27 du code de l'environnement et ont pour objet de protéger ou de reconstituer des milieux naturels remarquables. Elles s'organisent autour de projets de préservation et s'appuient sur une expertise scientifique pointue. Toutefois, le caractère spécifique de cette protection la rend inappropriée à l'ensemble du territoire concerné ;

les zones agricoles protégées : la fragilité de certains espaces agricoles face au développement des zones urbaines a suscité la mise en place, dans la loi d'orientation agricole de 1999 (articles L.112-2 et R.112-1-4, R.112-1-6, R.112-1-7, R.112-1-8, R.112-1-9, R.126-1 du code rural), d'un outil foncier permettant de soustraire ces espaces à la pression urbaine. La délimitation et le classement d'une zone agricole en tant que zone agricole protégée sont le fait d'un arrêté préfectoral. L'objet même de ce classement et sa spécificité le rendent inapproprié à court et probablement moyen termes. En revanche, à long terme, ils ne sauraient garantir, seuls, la non-urbanisation du territoire, déjà soumis à des pressions fortes appelées probablement à s'amplifier.

Aucune des protections sectorielles existantes ne répond donc à l'objectif intégré de préservation et de gestion d'un territoire vaste aux usages du sol variés (espaces naturels, agricoles, paysagers, forestiers). En outre, envisager leur juxtaposition ou superposition ne répondrait non seulement pas à l'objectif assigné mais générerait une espèce de millefeuille réglementaire inefficace quant à ses effets et totalement incompréhensible pour les citoyens, voire les diverses administrations respectivement compétentes.

LES AUTRES OUTILS DE PROTECTION DISPONIBLES SONT ÉGALEMENT INSUFFISANTS

Il s'agit principalement des parcs naturels régionaux (PNR) et des espaces agricoles et naturels périurbains.

- L'objet des PNR n'est pas de préserver de l'urbanisation : la création des PNR a été prévue par l'article L.333-1 du code de l'environnement. Le principe général est de reconnaître, par décret, la richesse d'un territoire habité pour la qualité de ses paysages et son patrimoine naturel et culturel. L'initiative en revient au Conseil régional. Les parcs naturels régionaux comprennent ainsi des espaces de nature, des zones d'agriculture et d'élevage, des forêts, des villages, des activités touristiques, artisanales ou industrielles et également des petites villes. Ce régime permet donc d'assurer la protection concomitante des caractères agricole, naturel, forestier et paysager d'un territoire ; pour autant, un PNR est par construction un espace au sein duquel les modifications fortes d'usage du sol et notamment l'urbanisation restent, sous certaines conditions, possibles. Le régime de PNR permet donc la mise en place d'un projet de territoire géré dans le cadre d'une charte mais ne répond pour autant pas à la préoccupation fondamentale visée : la préservation de toute urbanisation ;
- Les périmètres de protection et d'aménagement des espaces naturels et agricoles (PAEN) : ils ont été définis par la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux codifiée à l'article L.143-2 du code de l'urbanisme. L'initiative revient au Département de définir, sous réserve des consultations prévues, ce périmètre qui doit être compatible avec les schémas de cohérence territoriale, lorsqu'ils existent, et n'inclure, à sa création, aucune zone urbaine ou à urbaniser. La définition d'un programme d'action incluant des orientations de gestion pour les zones délimitées est un point positif. Toutefois, si ce dispositif présente l'avantage de couvrir, au

travers d'un mécanisme unique, la protection des caractères agricole et naturel d'un territoire, il n'est pas adapté à un projet global porté par l'État sur un territoire dépassant le cadre départemental et inscrit, compte tenu du caractère stratégique de son aménagement, dans le cadre d'une opération d'intérêt national.

En conséquence, ces deux types de protection présentent, chacun en ce qui le concerne, des caractéristiques qui répondent partiellement à l'objectif de maintien de la vocation naturelle, agricole, paysagère et forestière, c'est-à-dire, non urbanisée, du cœur du plateau de Saclay.

Pour autant, aucun ne permet, en l'état des dispositions législatives qui le fondent, de s'inscrire dans la mise en œuvre du projet de développement global porté par l'État sur le périmètre de l'opération d'intérêt national décrétée sur le Plateau de Saclay.

L'INSTAURATION, PAR LA LOI, D'UN RÉGIME DE PROTECTION ADAPTÉ EST NÉCESSAIRE

Compte tenu de l'inadéquation des dispositifs existants relevée précédemment, l'instauration d'un régime de protection adapté est nécessaire. Il est d'autant plus justifié qu'il participe de la cohérence du projet global dont l'objectif est bien de permettre le développement économique, social et environnemental du territoire.

Toute disposition visant à instaurer une protection particulière du sol constitue une restriction du droit de propriété individuelle. En droit français, le droit de propriété est visé par la Déclaration des droits de l'Homme (article 17) et a, de ce fait, valeur constitutionnelle. Ainsi, les limites qui peuvent être imposées au droit de propriété doivent être motivées.

L'article 34 de la Constitution dispose par ailleurs que, selon les sujets, la loi fixe, soit les règles applicables, soit les principes fondamentaux ; ce second cas s'applique au droit de propriété.

L'instauration du principe d'une protection relève donc de la loi ; les éléments relatifs à la procédure relèvent en revanche du règlement.

IMPACT DES DISPOSITIONS PROPOSÉES

S'AGISSANT DE LA CRÉATION D'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC SUI GENERIS

IMPACT JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

Le développement d'un cluster scientifique, technologique et économique sur le Plateau de Saclay répond à deux besoins complémentaires :

- Définir et mettre en œuvre, à l'échelle du territoire, les investissements et mesures nécessaires à la création du cluster ;
- Créer les conditions favorables et soutenir le développement de l'innovation en son sein.

La création d'un établissement public national sui generis répond institutionnellement à cette volonté. C'est un service public personnalisé rattaché juridiquement à une collectivité publique à savoir l'Etat. La création d'un régime juridique particulier en est la conséquence inhérente.

Cette nouvelle organisation juridique doit s'intégrer dans l'organisation administrative actuelle, à savoir un ensemble de collectivités territoriales et leurs groupements situés sur ledit territoire disposant chacun d'un certain nombre de compétences.

RAPPEL DES PRINCIPES OU LES DROITS À VALEUR CONSTITUTIONNELLE QUE DOIT RESPECTER LE PROJET DE LOI

- L'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* », chacune d'elles le faisant « *dans les conditions prévues par la loi* ». L'article 34C pour sa part réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration, de leurs compétences et de leurs ressources. Il est donc loisible au législateur, dans un but d'intérêt général de modifier, d'abroger, ou de compléter des dispositions qu'il a antérieurement prises, dès lors qu'il ne méconnaît pas des principes ou des droits de valeur constitutionnelle.
- Le principe de libre administration est érigé par le Conseil constitutionnel en principe de valeur constitutionnelle⁴¹ et impose « *un conseil élu doté de compétences effectives* »⁴². Le Conseil d'Etat précise que ce principe est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle particulière⁴³. Le législateur ne peut donc imposer des contraintes excessives aux collectivités locales⁴⁴.
- Le principe de libre administration des collectivités doit toutefois être concilié avec d'autres principes à valeur constitutionnelle tels l'indivisibilité de la République, la souveraineté nationale ou encore le principe d'égalité.
 - Le principe d'égalité permet tout d'abord la reconnaissance d'un droit à la différence sans altérer le caractère unitaire de l'Etat.
 - Ensuite, si le législateur peut⁴⁵ assujettir les collectivités territoriales et leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, quelles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et leur portée⁴⁶.
 - Enfin et surtout, l'article 72C dans son 2ème alinéa précise que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Le niveau étatique peut

⁴¹ DC n°79-104DC du 23 mai 1979 loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'Etat.

⁴² DC n°85-196 DC du 8 août 1985 Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie

⁴³ CE Sec. n°229247 du 18 janvier 2001 Commune de Venelles

⁴⁴ DC n°83-168 DC du 20 janvier 1984 Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

⁴⁵ Sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution

⁴⁶ DC n°2000-436 du 7 décembre 2000 Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

apparaître l'échelon le mieux adapté⁴⁷. Et c'est le cas pour le développement du cluster sur le plateau de Saclay compte tenu des circonstances particulières précisées dans les parties 1 et II du chapitre 1.

Le projet de loi doit donc rechercher un équilibre entre la volonté de préserver la réelle autonomie des collectivités locales et celle de créer une dynamique d'intérêt national.

LE PROJET DE LOI DANS SON OBJET PRÉSERVE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS

Pour les opérations d'aménagement du cluster, le projet ne fait que mettre à la disposition de l'établissement en question ce qui a été fait pour d'autres projets d'aménagement portés initialement par l'Etat, par exemple dans le cas des villes nouvelles ou dans celui des grands quartiers à urbaniser.

Dans le domaine du développement économique et de la valorisation de l'innovation, les missions et compétences de l'établissement public Paris-Saclay s'exercent en parallèle de celles des collectivités territoriales concernées lorsqu'elles existent. Le projet de loi n'emporte donc aucun effet juridique vis à vis des collectivités territoriales dans ce domaine.

Ces besoins ont des conséquences inhérentes sur les collectivités territoriales impliquées dans le projet de loi, mais celles-ci conservent la totale liberté de leur action.

Il convient d'examiner précisément les dispositions dudit projet de loi confortant l'intérêt général de l'action de l'Etat dans le cadre constitutionnel d'un Etat unitaire décentralisé

IMPACT DE LA CRÉATION D'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC SUI GENERIS

La création d'un établissement public *sui generis* intégrant des compétences en matière de développement économique, de valorisation de l'innovation et d'aménagement définies précisément quant à leur objet et à leur portée, ne retire pas de compétences aux collectivités territoriales mais en modifie l'exercice.

Les missions et compétences de l'établissement public Paris-Saclay en matière d'aménagement définies précisément, en particulier aux alinéas II-b, II-d, III-a, III-b, III-f de l'article 22 correspondent au transfert, vers l'établissement public, de compétences détenues par l'Etat. En particulier elles ne sont pas exclusives de l'exercice, par les communes ou leurs groupements compétents, de leurs compétences équivalentes lorsqu'elles existent.

Les missions et compétences définies à l'article 22, alinéa II-h se rapportent à la mise en œuvre des effets de l'article 31. En elles-mêmes elles n'ont pas de conséquences sur les compétences des collectivités territoriales.

⁴⁷ DC n°2005-516 DC du 7 juillet 2005 Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique

IMPACT DU RÉGIME JURIDIQUE MIS EN ŒUVRE POUR LE DÉVELOPPEMENT DU PLATEAU DE SACLAY

La mise en œuvre du projet de développement du plateau de Saclay intègre deux séries de dispositions spécifiques de nature à organiser au niveau étatique l'aménagement. Ces dispositions s'appuient très majoritairement sur des outils juridiques de droit commun, complétés par des dispositions spécifiques créées par l'article 20 et 31 du projet de loi.

En matière d'aménagement, la mise en œuvre du projet de développement du plateau de Saclay s'appuie d'abord sur **la mise sous statut d'opération d'intérêt national (OIN)** d'un territoire situé au cœur du périmètre d'intervention de l'établissement public Paris-Saclay. Ce changement de régime a été réalisé au moyen d'un décret pris en Conseil d'Etat.

Le régime d'OIN transfère à l'Etat la responsabilité de la délivrance des autorisations d'occupation des sols, de la création des zones d'aménagement concerté, et le recours au sursis à statuer. La définition du périmètre de cette OIN, réalisée avec les maires des communes concernées et les présidents de leurs groupements éventuels, a été effectuée de façon à le limiter aux seules zones indispensables à la réalisation d'un *cluster* scientifique, technologique et économique : zones réservées aux activités académiques et scientifiques et aux activités de recherche des entreprises, zones d'activité économique périphériques et zones à vocation agricole, naturelle, forestière et paysagère. En particulier, il a été apporté une attention particulière à exclure les bourgs et centres urbains des communes concernées de façon à préserver les compétences des communes.

Sur ce territoire, les dispositions de l'article 20 permettront l'élaboration d'un projet territorial stratégique indispensable pour organiser les synergies entre les acteurs indispensables au fonctionnement du *cluster* et dont les orientations d'aménagement s'imposeront aux documents d'urbanisme existants.

IMPACT SUR LES ÉTABLISSEMENTS ET ORGANISMES DE RECHERCHE

L'offre de services du futur établissement public aux établissements et organismes ne présentant aucun caractère obligatoire ni ne prétendant à aucun monopôle, ceux-ci demeurent libres et responsables, individuellement et collectivement au sein de la fondation de coopération scientifique qui les rassemble, de développer leurs activités de recherche, de formation, et de valorisation pour répondre aux objectifs ambitieux en matière de valorisation, d'innovation et de développement économique que le Gouvernement leur fixe et qu'ils partagent. Leur autonomie, récemment renforcée par la loi (article L711-1 du code de l'éducation), est ainsi préservée alors même que leur capacité à agir est augmentée.

IMPACT ENVIRONNEMENTAL

La création d'un établissement public ayant également en charge l'aménagement du territoire, sur son périmètre de compétence, vise à la prise en compte de la dimension environnementale du projet qui sera développé sur le plateau de Saclay. Ce volet environnemental est complémentaire et synergique du volet socio-économique ; il se traduira tout à la fois par des actions parfaitement circonscrites et par des interventions à caractère plus transversal ou diffus dont l'établissement public sera le garant.

Ainsi, le schéma global fera l'objet d'une évaluation de ses incidences sur l'environnement, qu'il s'agisse des impacts sur les espaces naturels et les paysages, protégés ou non, le bruit, la qualité de l'air, la vulnérabilité aux risques naturels ou la gestion de la ressource en eau. Par ailleurs, chacun des projets qui constitueront la déclinaison opérationnelle du projet d'ensemble sera soumis à l'examen précis de ses impacts.

De manière générale, la mise en œuvre du projet comprend une opération d'urbanisme de grande ampleur ; la maîtrise d'ouvrage confiée à l'établissement public sera déterminante pour la réussite du projet, par les contrôles qu'il exercera tant en phase préparatoire qu'en cours de réalisation.

Sur le plan spatial, les aménagements projetés, comme toute urbanisation nouvelle, sont susceptibles d'induire des pressions sur l'environnement : impact de l'imperméabilisation des sols sur la gestion des eaux pluviales, production et gestion des déchets, croissance des trafics automobiles et des nuisances associées, etc. Néanmoins, afin de réduire leurs impacts, les aménagements seront conçus de manière à favoriser les circulations douces, à réduire l'artificialisation des sols en limitant l'imperméabilisation des surfaces afin de réduire l'exposition au risque d'inondation, notamment en cas d'épisodes orageux. Par ailleurs, la gestion des eaux pluviales fera l'objet d'une attention particulière afin d'éviter tout risque de saturation des réseaux d'assainissement.

Sur le plan de la conception des bâtiments eux-mêmes, la haute exigence environnementale sera la règle ; a minima, la basse consommation énergétique sera imposée, étant entendu que tout projet à énergie passive ou positive aura la priorité.

Dans tous les cas, les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable devront être promues et leur non-utilisation justifiée.

L'intégration des enjeux environnementaux dans le projet global se traduira également au-delà du haut niveau d'exigence environnementale requis sur la zone du *cluster* destinée à être urbanisée. Si la vigilance sur le maintien d'un équilibre minéral/nature au sein des zones urbaines est indispensable, la préservation de superficies non urbanisées en dehors des zones habitées est tout aussi nécessaire, tant comme espaces de respiration destinés aux activités culturelles et de loisirs que comme espaces agricoles ou forestier, contribuant également à l'excellence économique de l'ensemble du plateau.

Là encore, les compétences confiées à l'établissement public en feront un acteur majeur de l'aménagement de la zone située en dehors du *cluster stricto sensu* et garantiront la plus-value environnementale globale du projet. C'est en effet sur proposition de l'établissement public que sera délimitée, au terme d'un processus de concertation associant les acteurs, une zone protégée dont la vocation naturelle, agricole, paysagère et forestière sera assurée. La gestion attentive de cet espace préservé de toute urbanisation sera en outre le garant de son adaptabilité aux effets probables du changement climatique (Cf. partie II de l'étude d'impact ci-après).

Enfin, certaines des activités qui sont ou seront installées sur le *cluster* laissent espérer des progrès technologiques et scientifiques importants dans plusieurs domaines clés pour la lutte contre le changement climatique ou la perte de biodiversité. L'établissement public sera un acteur essentiel de leur mise en synergie :

- innovation en matière de véhicules décarbonés ;
- développement des travaux du GIEC, en lien avec les laboratoires, notamment, de l'Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines ;
- forte concentration d'acteurs de très haut niveau (CNRS, AgroParisTech, INRA) dans le domaine de la biologie animale et végétale permettant de conduire des recherches de pointe, notamment sur les questions de biodiversité, de la gestion de l'eau, ou de l'optimisation des processus de production agricole afin de répondre aux besoins alimentaires mondiaux tout en préservant les ressources ;
- existence d'un tissu économique dense dans le domaine de l'eau, du traitement des déchets et des écotechnologies permettant d'envisager le développement d'un pôle d'excellence sur ces secteurs.

L'impact environnemental de la création de l'établissement public prévu par le projet de loi est certes indirect ; il n'en est pour autant pas moins tangible et mérite d'être souligné.

IMPACT BUDGÉTAIRE

Le budget du projet qui sera porté par l'établissement public Paris-Saclay n'entre pas directement dans le champ de cette étude d'impact. Il sera discuté dans le cadre des documents préparatoires aux lois de finances successives qui mettront en place les autorisations d'engagement et les crédits de paiement nécessaires. Si les lignes directrices du projet sont fixées (cf. annexe), les décisions relatives à chacune de ces composantes restent pour la plupart à arrêter au terme d'une concertation avec les acteurs concernés.

Modèle économique de l'établissement public Paris-Saclay

Au cours des premières années d'existence de l'établissement public Paris-Saclay, son budget prévisionnel se caractérisa par un poids important des dépenses liées aux fonctions d'aménagement et de portage foncier. Une fois les investissements structurants mis en œuvre, ce poste de dépense connaîtra une forte décroissance.

A contrario, les dépenses relatives aux fonctions de valorisation connaîtront une croissance progressive sur les 5 premières années, avant de se stabiliser à un niveau permettant une action efficace en matière de valorisation technologique et de développement économique.

L'établissement sera financé de façon pérenne par :

- les recettes liées aux baux emphytéotiques conclus avec les entreprises s'implantant dans les zones de projet ;
- un intéressement aux bénéfices des contrats de recherche ou de cession de licences réalisés par son intermédiaire ;
- et plus généralement par la réalisation de prestations de business engineering ou autres.

DÉPENSES

Les grands postes de dépenses de l'établissement public se structurent autour de ses fonctions clef, soit :

- les fonctions de direction et fonctions ;
- les fonctions d'aménagement et d'action foncière :
 - maîtrise d'ouvrage de l'aménagement, correspondant aux fonctions cœur de l'établissement public ;
 - maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement, de viabilisation, et de réalisation d'investissements structurants à définir au cas par cas ;
 - action foncière ;
- les fonctions de valorisation et plus généralement d'intermédiation avec la sphère privée (business engineering, intermédiation destinée à mobiliser des financements privé, mise en relation investisseurs / équipes de recherche en vue de cessions de brevets, de licences ou de créations d'entreprises,...).

Ces effectifs seront adaptés rigoureusement à la réalité du plan de charge de l'établissement public et l'accent sera mis sur la capacité d'adaptation des effectifs au plan de charge. Le recours à la sous-traitance, notamment auprès de l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), pourra être utilisé pour répondre à cet objectif.

A ces éléments s'ajoutent les opérations de portage foncier qui pourront, suivant les cas, être réalisées directement par l'établissement public, ou être déléguées à l'AFTRP, ou à un établissement public foncier compétent sur le territoire.

RECETTES

Les ressources de l'établissement public proviennent des recettes dégagées par son activité, des investissements directs de l'Etat et d'investissements privés.

Une première évaluation des recettes récurrentes dégagées par l'activité de l'établissement s'établit autour de 5 à 10 M€ sur la période 2010-2015, et de 15 à 30 M€ entre 2016 et 2020. Les recettes exceptionnelles, principalement réalisées avant 2015, sont estimées pour un montant annuel de l'ordre de 15 à 25 M€. Ces recettes proviennent des sources suivantes :

- opérations de vente de charges foncières, limitées aux terrains destinés à l'accueil de logements privés ou de commerces de proximité dans le cadre du pôle de vie ;
- revenus des autorisations à utiliser le domaine public concédées sur les terrains destinés aux entreprises ;
- prise d'intérêt sur les contrats de licence et les contrats de recherche conclus par son intermédiaire ;
- vente de prestations de service.

Le développement du Plateau de Saclay mobilisera un investissement direct de l'Etat dans l'établissement public dans la phase d'amorçage. Cet investissement permettra d'assumer le décalage dans le temps entre d'une part les dépenses nécessaires aux acquisitions foncières, à la viabilisation et aux investissements en infrastructures et d'autre part les recettes liées aux loyers des baux emphytéotiques consentis aux entreprises. Par rapport à une opération d'aménagement traditionnelle, ce décalage est rallongé, avec un retour sur investissement au bout de 20 ans.

Enfin, l'établissement public a vocation à mobiliser des fonds privés pour la réalisation d'une partie des investissements et pourra recourir à des emprunts adossés au foncier public qui lui sera transféré à titre gratuit.

La possibilité pour l'établissement public de moduler le calendrier des travaux de viabilisation en fonction de la capacité du territoire à attirer des entreprises privées permettra en outre de maîtriser le risque d'une dynamique du *cluster* inférieure à celle escomptée.

IMPACT SUR LE PATRIMOINE DE L'ETAT

UNE STRUCTURE EXCEPTIONNELLE DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE DANS LES ZONES DE PROJET

La structure de la propriété sur le territoire de l'établissement public Paris-Saclay se caractérise notamment par une forte proportion de foncier propriété de l'Etat (plus de 6 000 ha sur un territoire de 35 000 ha, soit près de 17%). Cette concentration est encore accentuée sur le territoire de l'OIN, et surtout à l'intérieur des principales

zones de projet (650 ha sur un territoire de 2 100 ha, soit 31%). Les zones de projet se caractérisent également par une forte part de propriétés appartenant à des démembrements de l'Etat (établissements publics nationaux – 430 ha, soit 20%) ou à des collectivités territoriales (80 ha, soit 4%). Au total, dans les zones de projet ce sont donc 55% des terrains bâtis et non bâtis qui appartiennent aux collectivités publiques. Le reste des terrains de ces zones sont concentrés entre un faible nombre de propriétaires privés.

Ce contexte exceptionnel consolide les chances de réussite d'un projet d'aménagement ambitieux, dès lors que, en complément des outils juridiques mis en place dans le cadre du régime d'OIN, il permet de réduire les aléas relatifs aux transactions ou, le cas échéant, aux expropriations nécessaires.

DES MODALITÉS PERMETTANT LE PORTAGE TRANSITOIRE DU FONCIER PUBLIC PAR L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

La maîtrise du foncier des territoires de projet par l'établissement public relève d'un triple enjeu :

- le besoin de mettre en œuvre un schéma d'aménagement d'ensemble dans des délais réduits ;
- le besoin de maîtriser sur la durée la nature des activités économiques qui s'implantent sur le territoire ;
- la possibilité de renforcer le « haut de bilan » de l'établissement public afin de lui permettre d'emprunter ou de souscrire des contrats de partenariat public-privé dans les meilleures conditions.

C'est pourquoi le projet de loi autorise l'Etat à céder à titre gratuit à l'établissement public ses terrains bâtis et non bâtis nécessaires à l'exercice de ces missions. L'établissement public Paris-Saclay étant un service public personnalisé, il convient de noter qu'un tel transfert ne se traduit pas, à ce niveau, en une aliénation du patrimoine national.

La mise en œuvre du schéma d'intention présenté en annexe devrait redistribuer la destination du foncier entre les parcelles aujourd'hui publiques ou privées. Par exemple l'université Paris 11 devrait être majoritairement reconstruite sur des terrains aujourd'hui privés, tandis que les terrains constituant son domaine actuel devraient être mobilisés notamment pour accueillir des entreprises.

C'est pourquoi l'article 28 prévoit également que l'établissement public puisse, au terme de la mise en œuvre du projet d'aménagement, transférer à titre gratuit le foncier nécessaire à l'exercice des missions des établissements publics exerçant des missions d'enseignement supérieur et de recherche sur son territoire.

L'objectif du projet de loi est donc clairement d'organiser la maîtrise du foncier public à titre transitoire, le temps de la réalisation des opérations d'aménagement nécessaires au projet ; à l'issue, en fonction des demandes exprimées par les différents établissements du territoire, le foncier nécessaire à leur fonctionnement pourra leur être rétrocédé en pleine propriété.

UNE MAÎTRISE DURABLE DU FONCIER DESTINÉ AUX ENTREPRISES

Comme évoqué plus haut, le projet de *cluster* est construit autour d'un schéma original concernant la maîtrise foncière des zones destinées au développement économique, zones que l'aménagement du territoire devra intimement intégrer avec celles destinées à l'enseignement supérieur et à la recherche autour de plateformes et démonstrateurs technologiques mutualisés.

Dans ce schéma, l'établissement public assure le portage du foncier destiné aux entreprises. Ces dernières se verront attribuer une autorisation d'utiliser le domaine public accompagnée de droits réels sur les terrains qui sont nécessaires à leur implantation en échange d'un loyer constituant une ressource récurrente de l'établissement public.

Ce schéma vise principalement deux objectifs. D'une part il permet de maîtriser dans la durée la nature des activités implantées sur le territoire de façon à en éviter la banalisation à l'occasion de cessions immobilières au profit d'entreprises moins intensives en recherche et développement. D'autre part, il donne à l'établissement public un pouvoir de décision quant à la localisation des entreprises désireuses de s'implanter sur le territoire, pouvoir qui peut s'avérer utile dans un contexte de protection des savoir-faire sensibles développés au sein du *cluster*.

S'AGISSANT DE LA PRÉSERVATION D'UNE ZONE À VOCATION NATURELLE, AGRICOLE, PAYSAGÈRE ET FORESTIÈRE

IMPACTS JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

Il revient à la loi de définir le principe de la protection ainsi que l'économie générale de la procédure de délimitation. En revanche, la délimitation précise du périmètre au sein duquel les terres conserveront une vocation naturelle, agricole ou paysagère relèvera du niveau réglementaire.

L'opération d'aménagement global faisant l'objet d'une opération d'intérêt national (OIN), il est cohérent d'asseoir la délimitation de cet espace protégé sur un texte réglementaire de portée forte : le principe retenu est donc celui d'une protection fixée par décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, la protection touchant au droit de propriété, il est indispensable que la procédure au terme de laquelle le périmètre est défini laisse toute sa place à la consultation des acteurs et à la concertation : la délimitation du périmètre sera donc décrétée après avis des instances, commissions, conseils compétents et enquête publique.

Enfin, la possibilité de changer l'affectation du sol doit être ouverte pour ne pas figer la situation et permettre les adaptations qui deviendraient, avec le temps, nécessaires. La réversibilité des usages entre les orientations naturelles, agricoles, paysagères et forestières est en effet indispensable, l'adaptation étant gage de durabilité : les changements d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altèreraient durablement les qualités naturelles, agricoles, paysagères ou forestières de la zone seront donc soumis à autorisation ministérielle après avis des commissions compétentes.

Cette protection « intégrée » spécifique permettra donc de définir un nouvel espace à vocation naturelle, agricole, paysagère et forestière au cœur du territoire de l'OIN. Compte tenu de son objet, elle n'a pas vocation à intervenir en substitution des règles de protection de droit commun en vigueur sur le territoire mais à les compléter.

Une circulaire ministérielle viendra préciser ces dispositions réglementaires et fournir aux préfets les instructions nécessaires à la mise en œuvre appropriée de ce nouveau dispositif par les services déconcentrés de l'État.

Le dispositif complet s'appuie donc sur des dispositions de portée générale fixées par la loi conformément aux principes constitutionnels ; ces dispositions seront ensuite déclinées par voie réglementaire, par des textes dont la

portée est adaptée aux objectifs visés et à la situation spécifique du projet de développement porté par l'État sur le plateau de Saclay et objet d'une opération d'intérêt national.

IMPACT ENVIRONNEMENTAL

La disposition législative et les dispositions réglementaires subséquentes sont par construction d'impact environnemental positif fort. Il s'agit en effet, non seulement d'asseoir dans le droit national la nécessité de préserver fermement de l'urbanisation des territoires de haute valeur patrimoniale, mais surtout de garantir leur gestion durable. Cette protection permettra donc une réelle appropriation de la nécessité d'une gestion concertée de l'entretien de l'espace par tous les acteurs concernés.

Le maintien consacré par cette disposition législative de terres agricoles, d'espaces naturels à forte valeur, de boisements ou de nature tout simplement « ordinaire » destinée à la respiration des citoyens aura des incidences environnementales bénéfiques à divers titre :

- la biomasse (agricole ou forestière) constitue un puits intéressant de carbone, tant au niveau des parties feuillues que du sol : les données scientifiques publiées permettent d'estimer que la biomasse organique moyenne dans les sols est de 12,7 kg de carbone/m² pour l'agriculture et de 11,8 pour la forêt tempérée ;
- le maintien, voire le développement, de productions agricoles de proximité, permettant d'approvisionner les marchés en produits locaux et de saison, contribuent à réduire les émissions liées aux transports ;
- le maintien d'un couvert végétal et des éléments structurants tels que les haies limitent l'érosion des sols et permettent de lutter contre les risques naturels ;
- la non-urbanisation et valorisation agricole ou forestière des terres sont des facteurs de maintien de la diversité biologique ;
- l'agriculture peut contribuer à la production énergétique, soit par des cultures dédiées (production d'agrocarburants), soit par la valorisation de la biomasse agricole et forestière.

Enfin, et surtout, cet espace ainsi préservé et librement accessible aux citoyens constituera une sorte de poumon vert facteur de diversité spatiale et d'équilibre humain.

IMPACT BUDGÉTAIRE

La procédure relèvera, d'une part, des agents de l'établissement public créé par la présente loi et, d'autre part, d'agents des services de l'État. La disposition prévue n'entraînant aucun besoin en matière de contrôle, aucun moyen en personnel autre que ceux prévus pour la création de l'établissement public ne sera nécessaire.

RÉSULTATS ATTENDUS DU PROJET DE LOI

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE

La mise en œuvre du projet de loi permettra de dégager trois foyers de croissance économique complémentaires sur le territoire :

- la création d'entreprises innovantes issues directement des recherches conduites par les laboratoires publics et privés du territoire ;
- la création d'une dynamique de croissance endogène du territoire assise prioritairement sur le renforcement de l'innovation au sein des entreprises déjà existantes ;
- la création d'une dynamique de croissance exogène assise sur une attractivité renforcée du territoire vis-à-vis des grandes entreprises étrangères.

LA CRÉATION D'ENTREPRISES INNOVANTES ISSUES DIRECTEMENT DES RECHERCHES CONDUITES PAR LES LABORATOIRES PUBLICS ET PRIVÉS DU TERRITOIRE

La création de l'établissement public et son action visant à renforcer l'intermédiation, l'accompagnement des transferts de technologie et la mise en place d'infrastructures adaptées au développement des PME innovantes devraient permettre d'atteindre l'efficacité d'un *cluster* comme celui de Grenoble d'ici 2012, avant de s'aligner sur les meilleurs standards internationaux à partir de 2018.

L'objectif est de permettre la création de 50 entreprises innovantes⁴⁸ par an dès 2012 et de 150 à 200 entreprises innovantes par an en 2020. En ne considérant que les emplois créés durant les 5 premières années d'existence des PME considérées, ceci correspond à la création de plus 2 000 emplois de haute technologie par an en 2020.

Il convient de noter que le territoire n'a pas vocation à maintenir dans son orbite l'intégralité des entreprises évoquées ci-dessus. En fonction de leur évolution et de leur besoin de proximité avec les centres de recherche, celles-ci pourront essaimer sur le territoire national faisant du plateau de Saclay un véritable moteur de l'innovation.

LA CRÉATION D'UNE DYNAMIQUE DE CROISSANCE ENDOGÈNE DU TERRITOIRE ASSISE PRIORITAIREMENT SUR LE RENFORCEMENT DE L'INNOVATION AU SEIN DES ENTREPRISES DÉJÀ EXISTANTES

Le développement des interactions entre les centres de recherche, les structures académiques, et les entreprises du territoire devraient favoriser dès 2012 la croissance économique endogène de celui-ci, en générant de l'ordre de 0,5 point de croissance supplémentaires par an en 2020. En matière d'emploi, cette dynamique devrait se traduire par la création de l'ordre de 1 600 emplois supplémentaires par an à cette même période.

⁴⁸ Entreprises innovantes pérennes à un horizon de 5 ans

LA CRÉATION D'UNE DYNAMIQUE DE CROISSANCE EXOGÈNE ASSISE SUR UNE ATTRACTIVITÉ RENFORCÉE DU TERRITOIRE VIS-À-VIS DES GRANDES ENTREPRISES ÉTRANGÈRES.

L'aménagement du territoire, en particulier en matière de transports, ainsi que la visibilité qui lui sera donnée au travers des actions de promotion à conduire par l'établissement public Paris-Saclay, permettront d'accélérer l'implantation de centres de recherche privés étrangers. La dynamique ainsi créée et la croissance des structures s'implantant sur le territoire devraient contribuer à créer de l'ordre 400 emplois par an en 2020.

DÉVELOPPEMENT SCIENTIFIQUE ET ACADÉMIQUE DU TERRITOIRE

L'augmentation du nombre de chercheurs et d'étudiants sur le territoire est liée à la croissance des effectifs de chaque établissement et aux transferts d'établissements prévus vers le plateau de Saclay.

La création de l'établissement public Paris-Saclay permettra de réaliser les aménagements nécessaires pour répondre aux besoins d'implantation exprimés, tout en optimisant le coût de ces opérations grâce à la mutualisation de fonctions et services.

Au total, sur la base des éléments présentés par les établissements d'enseignement supérieur du territoire ou désireux de s'y installer, 12 000 étudiants et 4 500 personnels de recherche supplémentaires devraient étudier et travailler sur le territoire d'ici 2015.

RÉGIME DES CONSULTATIONS

Les grands axes du projet de loi ont été présentés et ont pu faire l'objet d'échanges avec :

- les maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale impactés par le projet d'opération d'intérêt national, dans le cadre des consultations réalisées par rapport à l'OIN,
- les présidents de conseils généraux dans le même cadre,
- le bureau de la commission des Affaires Economiques du Sénat,
- le bureau de la commission des Affaires Economiques, de l'environnement et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale,
- les présidents ou directeurs généraux de la plupart des établissements publics du plateau de Saclay exerçant des missions d'enseignement supérieur ou de recherche,
- les cadres dirigeants de plusieurs grandes entreprises impliquées dans le domaine des innovations technologiques,
- les cadres dirigeants de plusieurs entreprises d'investissement dans les secteurs du capital risque et capital développement,
- les présidents ou directeurs généraux des pôles de compétitivité et systèmes productifs locaux actifs sur le territoire,
- les agriculteurs et les associations environnementales actives sur le territoire,

Au delà, la mise en œuvre du projet porté par le gouvernement exigera de nombreuses consultations comme le prévoit en particulier l'article 31.

LISTE DES DÉCRETS D'APPLICATION APPELÉS PAR LA MESURE OU SÉRIE DE MESURES ENVISAGÉES

- Décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 27 et déterminant les conditions d'application des articles 20 à 26 du projet de loi (dispositions relatives à établissement public Paris-Saclay) : 3 mois après promulgation de la loi.
- Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application de l'article 28 : 3 mois après promulgation de la loi.
- Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application de l'article 29 : 3 mois après promulgation de la loi.

CONCERTATION MENÉES SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PRÉALABLEMENT À CHACUNE DES SAISINES DU CONSEIL D'ETAT

CONCERTATION PRÉALABLE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION CAPITALE, LE RÉSEAU DE TRANSPORT PUBLIC DU GRAND PARIS ET LES PRINCIPES DE L'AVANT-PROJET DE LOI.

La concertation relative au développement de la région capitale est un processus initié depuis mars 2008, date de la nomination du Secrétaire d'Etat chargé du Développement de la région capitale. Elle s'est articulée en deux phases.

Avant l'intervention du Président de la République du 29 avril à la Cité de l'Architecture, le Secrétaire d'Etat chargé du Développement de la région capitale a procédé à l'écoute d'un grand nombre d'élus, d'acteurs économiques, d'acteurs de l'innovation ou encore de la culture afin d'intégrer le plus tôt possible leurs propres réflexions dans l'élaboration de son projet.

En parallèle, la consultation internationale du « grand pari de l'agglomération parisienne » a permis que 10 équipes d'architectes urbanistes de se saisir de la même question et d'intégrer leurs réflexions prospectives les grands enjeux pour la métropole de l'après-Kyoto.

Après le 29 avril, tout en continuant à mettre en œuvre les démarches précédentes, un cycle de réunions hebdomadaires a eu lieu entre le Secrétariat d'Etat et la région d'Ile de France entre début mai et mi-juillet 2009. Ce cycle de réunions a été dédié à un examen conjoint des projets du gouvernement et de la région pour le développement de la région capitale, tout particulièrement pour ce qui concerne le réseau de transport public par métro automatique du Grand Paris.

Ce travail s'est matérialisé dans un projet de déclaration conjointe que le Président du Conseil régional s'était initialement engagé à soumettre à son assemblée délibérante le 25 septembre 2009.

CONCERTATION SUR LE TEXTE DE L'AVANT-PROJET DE LOI.

Formellement, la concertation relative à l'avant-projet de loi relatif au Grand Paris a été initiée au début du mois d'août 2009 avec la transmission d'une version intermédiaire du projet de loi au Président du Conseil régional ainsi qu'à plusieurs grands élus franciliens. Son terme a été officiellement fixé au 25 septembre 2009.

Durant cette période, le Secrétaire d'Etat chargé du Développement de la région capitale a reçu ou rencontré plus de 120 élus, parmi lesquels le Président du Conseil régional, le Maire de Paris, l'ensemble des présidents de Conseils généraux d'Ile de France, le Président de l'Association des maires d'Ile de France, le bureau du Syndicat Paris Métropole, et de nombreux maires, députés et sénateurs au cours d'une vingtaine de réunions tenues dans des formats variés.

Ces réunions ont permis de prendre en compte les préoccupations de ces élus et à répondre à leurs interrogations quant aux intentions de l'Etat. Elles ont également conduit le gouvernement à opérer à une modification

substantielle de l'avant-projet de loi afin de donner des réponses concrètes à ces préoccupations. Ces modifications, qui toutes contribuent à renforcer l'association des collectivités territoriales ainsi qu'une meilleure prise en compte de leurs objectifs dans le cadre des projets de l'Etat, ont porté sur :

Un recentrage de la première partie du projet de loi sur la réalisation d'une infrastructure de transport unique, la « double boucle ».

La rédaction antérieure donnait prise à la critique quant aux intentions de recentralisation de la compétence transport en Ile de France.

Il laissait en effet planer un doute sur la portée du projet de loi : réalisation d'un nombre limité de grandes infrastructure ou possibilité de décider de tout projet d'infrastructure de transport en région d'Ile de France.

Cette ambiguïté était d'autant plus dommageable qu'elle ne correspondait pas aux intentions du gouvernement.

Une évolution de la gouvernance de l'établissement public « Société du Grand Paris »

La concertation a mis en lumière la difficulté qu'il y avait à prévoir que les représentants des collectivités territoriales participent au Conseil de Surveillance en rapport avec leur contribution au financement de la « double boucle » alors même que l'Etat n'avait pas encore indiquer quelle serait sa propre contribution budgétaire au projet.

Le texte opère donc un recentrage de la gouvernance de l'établissement public autour de la région et des départements qui sont tous représentés de droit au sein de ce conseil de surveillance.

La suppression des Projets Territoriaux Stratégiques et des Contrats de Développement Urbains

Lors de la concertation, les élus ont approuvé le principe de l'instauration d'une démarche de contractualisation avec l'Etat.

Toutefois, le texte initial donnait l'impression d'un effet disproportionné par rapport à l'engagement des parties. Il était interprété par nombre d'élus comme de nature à permettre que dès la signature d'un contrat de développement urbain, l'Etat puisse imposer unilatéralement aux collectivités ses orientations dans de nombreux domaines et modifier les documents d'urbanisme en conséquence.

La création des Contrats de Développement Territoriaux

Le mécanisme précédent, ambigu dans sa présentation initiale, visait à créer le cadre du co-pilotage stratégique nécessaire aux territoires dont le développement sera rendu possible par le nouveau réseau de transport.

L'examen conjoint du texte avec de nombreux élus a permis d'aboutir à une rédaction plus simple centrée autour d'un unique objet : le contrat de développement territorial.

Au travers de ces contrats, l'Etat stratège et les collectivités territoriales définissent les orientations de développement économique, d'aménagement urbain ;...

C'est également au travers de ces contrats qu'Etat et collectivités territoriales décideront d'une stratégie foncière ainsi que d'une stratégie d'aménagement permettant d'assurer ce développement. Le contrat servira également de cadre afin de répartir, entre les signataires, les bénéfices tirés des opérations d'aménagement et de construction réalisées autour des gares.



LISTE DES DÉCRETS D'APPLICATION APPELÉS PAR LE PROJET DE LOI OU NECESSITÉS PAR LES PROCEDURES MISES EN PLACES PAR LE PROJET DE LOI

Plusieurs dispositions du projet de loi nécessiteront l'intervention de décrets d'application ou prévoient des procédures mettant en œuvre des décrets. Ces décrets sont identifiés ci-dessous, article par article.

Pour ce qui concerne les « décrets d'application », dans la mesure où les dispositions recensées ci-dessus conditionnent l'applicabilité de la loi, le Gouvernement se donne pour objectif de préparer ces textes de sorte que leur entrée en vigueur puisse être concomitante avec celle de la loi.

Pour ce qui concerne les autres décrets, il y a lieu de distinguer en particulier :

- les décrets nécessaires dans le cadre du processus d'élaboration et de réalisation du réseau du Grand Paris qui, à l'exception des décrets prévus à l'article 5, seront préparés dans les délais rapides des procédures du titre 1^{er} ;
- les décrets nécessaires de nomination à des postes au sein des structures de gouvernance des établissements publics créés par la loi (Société du Grand Paris et Etablissement Public de Paris Saclay) qui seront préparés et publiés dans des délais brefs après publication des décrets d'application ;

LISTE DES DÉCRETS PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI

TITRE IER – ELABORATION ET OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU RÉSEAU DE TRANSPORT PUBLIC DU GRAND PARIS

Décrets d'applications

Article 3 – VI : Décret en Conseil d'Etat précisant les conditions d'application de l'article 3 (procédure de consultation du public et procédure de consultation des collectivités territoriales)

Décrets mis en œuvre dans le cadre des procédures définies dans le projet de loi

Article 2 : Décret en Conseil d'Etat approuvant le schéma d'ensemble du réseau du Grand Paris au terme d'une procédure de consultation du public et des collectivités territoriales concernées définies à l'article 3.

Article 4 : Décret en Conseil d'Etat déclarant l'utilité publique pour les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris.

Article 5 : Décrets pris sur avis conforme du Conseil d'Etat pour l'application des dispositions de l'article L. 15-9 du code de l'expropriation – dans un délai de 5 ans à compter de la déclaration d'utilité publique d'un projet d'infrastructure composant le réseau de transport public du Grand Paris.

TITRE II - ETABLISSEMENT PUBLIC « SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS »

Décrets d'applications

Article 8 – IV. : Décret en Conseil d'Etat déterminant les conditions d'application de l'article 8 et précisant notamment :

- le nombre, les conditions et les modalités de désignation des membres du conseil de surveillance ;
- les conditions dans lesquelles le commissaire du Gouvernement peut s'opposer aux décisions du conseil de surveillance ;
- celles des attributions et des modalités de fonctionnement du conseil de surveillance et du directoire prévues par les articles L. 225-57 à L.225-93 du code de commerce qui sont applicables à l'établissement public « Société du Grand Paris ».

Article 11 : Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités de la participation prévue à l'article 6-II.

Décrets mis en œuvre dans le cadre des procédures définies dans le projet de loi

Article 8 – II. : Décret désignant les membres du directoire et donnant à l'un d'entre eux la qualité de président.

TITRE III - RÉALISATION ET GESTION DU RÉSEAU DU GRAND PARIS

Décrets d'applications

Article 16 : Décret en Conseil d'Etat précisant les modalités d'application de l'article 15 relatif aux modalités du recours, par l'établissement public « Société du Grand Paris », aux contrats de partenariat. Ce décret porte notamment sur

- la manière dont est garantie la cohérence des missions d'entretien et de renouvellement des lignes, ouvrages, installations et matériels avec celles qui incombent à la Régie autonome des transports parisiens, à la Société nationale des chemins de fer français et à Réseau ferré de France,
- les modalités de rémunération du cocontractant ou de perception par ce dernier des redevances liées à l'utilisation des infrastructures nouvelles.

Article 17 : Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de l'article 17, notamment les conditions de rémunération de l'établissement public « Société du Grand Paris » pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages et installations à la RATP, à RFF ou au STIF.

Décrets mis en œuvre dans le cadre des procédures définies dans le projet de loi

Aucun

TITRE IV - DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET PROJETS D'AMÉNAGEMENT DANS LE GRAND PARIS

Décrets d'applications

Aucun décret d'application prévu

Décrets mis en œuvre dans le cadre des procédures définies dans le projet de loi

Article 18 : Décret en Conseil d'Etat précisant les conditions de mise en œuvre des contrats de développement territorial, en particulier les règles relatives à la publicité de ces contrats.

TITRE V - DISPOSITIONS RELATIVES AU PROJET DE CRÉATION D'UN PÔLE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE SUR LE PLATEAU DE SACLAY

Décrets d'applications

Article 27 : Décret en Conseil d'Etat déterminant les conditions d'application du chapitre 1 (création et modalités de fonctionnement de l'établissement public de Paris-Saclay). Ce décret définit notamment :

- les règles d'organisation et de fonctionnement de l'établissement,
- les modalités d'exercice de sa tutelle
- les conditions dans lesquelles le commissaire du Gouvernement peut s'opposer aux délibérations du conseil d'administration
- le régime financier et comptable de l'établissement.

Article 28 : Modalités d'application de l'article 31 relatif à la zone de protection naturelle, agricole et forestière qui sera instituée dans le périmètre de l'opération d'intérêt national du Plateau de Saclay

Article 29 : Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application de l'article 32 (création d'un syndicat mixte en charge de la création d'un plan local de transport et, le cas échéant, de sa mise en œuvre). Ce décret précise notamment :

- les règles de coordination des transports,
- les conditions de révision du plan local de transport,
- les règles d'organisation et de fonctionnement du syndicat mixte.

Décrets mis en œuvre dans le cadre des procédures définies dans le projet de loi

Article 20 : Décret en Conseil d'Etat modifiant le périmètre de l'Etablissement Public de Paris-Saclay.

Article 23 : Décret nommant le président directeur général de l'établissement public de Paris-Saclay.

Article 29 : Décret en Conseil d'Etat définissant ou modifiant le périmètre d'une zone de protection naturelle, agricole et forestière dans le périmètre de l'opération d'intérêt national du Plateau de Saclay.

