

LOIS VOYNET, CHEVENEMENT, SRU

TROIS LOIS DE DECENTRALISATION QUI RENOUVELLENT LE ROLE DE L'ETAT SUR LES TERRITOIRES URBAINS

REGARD D'ENSEMBLE SUR LE NOUVEAU CADRE LEGISLATIF
D'ORGANISATION DU TERRITOIRE
PAR LES DIRECTEURS MEMBRES DU CODIRDU

NOTE DE REFLEXION

JUIN 2001

Le comité des directeurs pour le développement urbain, créé le 31 juillet 1998 par décision conjointe du ministre de l'équipement, des transports et du logement et du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, rassemble des directeurs d'administration centrale et délégués interministériels du ministère de l'équipement, des transports et du logement, du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, du ministère de la ville et du ministère de la culture et de la communication, dont la liste est jointe en annexe.

Adopté le 14 juin 2001, le texte ci-après exprime le point de vue commun de l'ensemble de ces directeurs sur la mise en œuvre de trois lois refondateuses des démarches territoriales dans notre pays.

*Le comité attire l'attention sur le **statut de ce document** qui n'est pas une circulaire, et n'a aucun caractère institutionnel ou administratif. Il se veut simplement **un document de travail exprimant l'état de réflexions librement partagées par l'ensemble de ses membres et de ceux qui s'y sont associés.***

SYNTHESE : TROIS LOIS D'APPROFONDISSEMENT DE LA DECENTRALISATION QUI RENOUVELLENT LE ROLE DE L'ETAT SUR LES TERRITOIRES URBAINS

La loi VOYNET, la loi CHEVEVEMENT, la loi SRU, trois lois qui marquent une **étape de la décentralisation** et interpellent l'ensemble des administrations de l'Etat membres du CODIRDU, dans leurs responsabilités propres à chacune et dans l'harmonisation de leur action sur les territoires urbains.

Les agglomérations urbaines au sens large structurent le territoire national. Par ces trois lois, l'Etat prend acte de cette réalité. Les agglomérations sont les éléments clés du "polycentrisme maillé" qui, avec les pays et les nouvelles échelles de l'aménagement du territoire, tend à émerger des mutations en cours. Mais le paysage institutionnel demeure très complexe, et manifestement en transition.

Le **rôle de l'Etat**, en particulier l'Etat déconcentré, principal interlocuteur des collectivités territoriales, s'en trouve renouvelé. Il ne devient pas moins exigeant, au contraire.

Les grands principes de son action demeurent : selon les cas, il sera **stratège** lorsque l'échelle ou les enjeux l'exigent, **partenaire** des collectivités dans de nombreuses démarches, notamment de contractualisation, ou **garant** des solidarités et des cohérences à respecter par les collectivités territoriales dans les démarches qui sont de leur responsabilité directe.

Lors de l'établissement des périmètres de planification et des regroupements intercommunaux qui remodelent le paysage institutionnel de notre pays, lors de l'élaboration des projets de territoire par les collectivités territoriales, lors de leur mise en application et des phases de contractualisation, **l'Etat local** est porteur d'un point de vue propre, à partir duquel **il dialogue** avec les instances politiques locales et exerce les prérogatives qui sont les siennes. Dans ce cadre il lui appartiendra de s'assurer que les documents d'urbanisme et les opérations faisant l'objet d'une contractualisation avec l'Etat contribuent au développement durable et à la cohésion sociale. Les difficultés et les risques de cette posture de l'Etat sont évidentes, mais elle est incontournable, **et une mission prioritaire des directions d'administration centrale sera de mettre en place les conditions propres à mettre les services extérieurs de l'Etat en position de remplir leurs nouvelles missions.**

Dans ce contexte, il importe que les services déconcentrés, au niveau régional ou départemental **construisent ensemble** ce qui deviendra **le point de vue de l'Etat** sur telle ou telle agglomération, tel ou tel territoire, et non des points de vue juxtaposés. L'Etat local s'obligera à produire une synthèse de ses enjeux, dans une lecture interministérielle.

Pour cela, les services déconcentrés doivent s'organiser pour faire émerger cette vision stratégique des territoires, mais ils ont aussi besoin de messages clairs et harmonisés venant des administrations centrales. A celles-ci d'en trouver les moyens et les méthodes. Le CODIRDU, dans cette perspective, trouve très naturellement sa place comme lieu de débat et de coordination.

1. UN DECOUPAGE INSTITUTIONNEL DU PAYS EN TRANSITION, OU EMERGENT DE NOUVELLES ECHELLES POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

A - l'agglomération : un espace vécu aujourd'hui pleinement reconnu

Les agglomérations urbaines structurent le territoire national. La nouvelle mobilité a élargi depuis longtemps l'échelle des espaces vécus par les citoyens. Les trois lois évoquées ici s'inscrivent dans cette nouvelle réalité.

La plupart des fonctions stratégiques qui commandent l'évolution des espaces urbains et des sociétés urbaines s'exercent désormais au niveau des regroupements intercommunaux d'agglomération. La rapidité avec laquelle se sont constituées les communautés d'agglomération montre que les esprits étaient prêts pour cette véritable mutation. Dès 1994, l'association des maires des grandes villes de France, dans son manifeste « Mon pays, c'est la ville », formulait 10 propositions dont la création de telles communautés d'agglomération à taxe professionnelle unique. En 1996, l'association des maires de France, au terme d'un congrès consacré à l'intercommunalité, saluait le renforcement des " intercommunalités de projet ", qu'elle associait naturellement à la mise en place d'une taxe professionnelle unique.

B- Agglomérations et pays, nouvelles bases territoriales des politiques publiques

Pour ce qui concerne l'aménagement et le développement urbains, les trois lois vont clairement dans le même sens : **élargir les territoires sur lesquels bâtir les projets et conduire la planification**, bâtir des entités à l'échelle requise pour aborder le développement économique, organiser les solidarités, les déplacements, le marché de l'habitat, favoriser la mixité urbaine. Cette évolution correspond aux modes de vie et de gestion économique issus de la nouvelle mobilité des personnes et des biens. Les dernières études de l'INSEE sur les aires urbaines et leur extension récente confirment ces évolutions

Cette nouvelle réalité efface bien souvent les séparations traditionnelles entre l'espace urbain et espace rural. L'agglomération, réduite aux limites de l'institution qui en a la charge, n'est pas pertinente, à elle seule, pour mener l'ensemble des politiques par lesquelles elle fera évoluer la société urbaine.

Le pays, sans constituer une institution de même nature, peut se poser en espace de projet complémentaire et partenaire de l'agglomération dans de nombreuses démarches : planification territoriale, contractualisation, gestion de l'environnement... Dans le cas, où le pays fédère plusieurs intercommunalités comprenant l'agglomération centrale, il est souhaitable que la charte de pays, le schéma de cohérence et les démarches contractuelles se réfèrent au même " grand périmètre " .

Agglomérations et pays constituent les nouvelles bases à partir desquelles devraient s'organiser de nombreuses politiques publiques.

C -Un paysage institutionnel encore en transition

L'ensemble des lois VOYNET, CHEVENEMENT et SRU constitue une étape dans l'organisation territoriale de notre pays, et non un achèvement. Nous sommes en période de transition. Les regroupements nouveaux cohabitent avec des entités plus traditionnelles. Ces dernières traduisent encore aujourd'hui la continuité, la permanence de la République. Elles ont un sens dans le fonctionnement de la démocratie. La logique de l'intercommunalité ne fait pas disparaître la commune, mais conduit à une nouvelle répartition des compétences entre la commune et le groupement intercommunal.

Enfin, les territoires vécus et perçus par les habitants, ceux à partir desquels ils construisent leur identité, diffèrent selon leur place dans la société. La commune ou même le quartier conservent un sens pour de nombreuses fonctions de proximité nécessaires au lien social.

2- LE PROJET DE TERRITOIRE, SOURCE D'UNE NOUVELLE COHERENCE DES POLITIQUES TERRITORIALES ET DES OUTILS DE GESTION DE L'ESPACE.

Le projet de territoire, en matière urbaine le projet d'agglomération, est une des clés de voûte de la LOADDT. La loi SRU précise que les SCOT "présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu".

A - Le projet, une démarche stratégique pour le territoire

Le projet est affiché comme une démarche, **pas comme une procédure**, appelant une vision stratégique sur un territoire donné, quelle que soit son échelle.

C'est le "projet" qui doit fonder les actes et documents de planification, en particulier le **SCOT**, les relier entre eux, donner leur cohérence aux projets particuliers. C'est également à partir d'un projet identifiant les grands enjeux sur un territoire large que devrait naturellement se préparer le futur **contrat d'agglomération**, même si la structure intercommunale qui contractualise est moins étendue. Elle sera ainsi conduite à dialoguer avec ses "voisins", sur les enjeux qui le justifient.

Dans cette préoccupation de cohérence, le CODIRDU estime souhaitable que dans toute la mesure du possible les **démarches de projet issues de ces deux lois**, inspirées des mêmes principes, soient dans leur application locale, qui relève de l'initiative des collectivités locales, **unifiées** ou du moins **mises en convergence** même si elles devaient intervenir à des moments différents, et que l'approche des périmètres comme des contenus soient réellement articulées.

Accorder la **primauté au projet de territoire**, c'est aussi :

- afficher la nécessité de traiter de manière interdépendante les approches thématiques classiques, abordées trop souvent dans le passé de façon sectorielle et isolée : développement économique, infrastructures de transport, politique des déplacements, développement social, habitat, environnement, patrimoine...
- subordonner les approches spatiales traditionnelles à une vision globale

de la société urbaine et de son devenir, à laquelle invitent des concepts comme ceux de "ville solidaire", de "ville durable".....

- prendre en compte également le "temps long", celui de la transformation de la ville impliquant un renouvellement des démarches prospectives (voir initiatives récentes d'agglomérations).

B - Une démarche fédératrice qui permet d'articuler échelles, politiques sectorielles et outils de gestion de l'espace.

C'est à travers le projet de territoire que devrait en effet se définir l'articulation, au cas où elles ne coïncideraient pas toutes, entre les aires des différentes institutions intercommunales (communautés, autorités de transport...), les aires des documents sectoriels de planification (PLH, PDU, DVA, outils de protection du patrimoine et de l'environnement), ou celles des contrats et projets (contrats d'agglomération, contrats de ville, GPV ou grandes opérations d'urbanisme, projets d'infrastructure...).

Une redéfinition de la hiérarchie et des rôles respectifs des outils de gestion de l'espace devrait également, dans cet esprit, s'imposer. Les nouveaux SCOT auront un rôle de pivot pour traduire le projet de territoire, et exprimer des cohérences à la fois entre domaines d'action et entre territoires. Ils ont vocation à aller plus loin que les anciens schémas directeurs dans l'articulation et les interactions entre les politiques de déplacement, d'habitat et l'organisation urbaine, les politiques foncières et l'environnement.

Dans cet esprit, les **PDU** comme les **PLH**, nécessairement compatibles avec les **SCOT**, évolueront probablement vers des documents moins stratégiques, plus opérationnels, sur des périmètres coïncidant parfois mais pas toujours avec les SCOT. Quant aux **DVA**, une réflexion devrait s'engager pour mieux définir leur place dans cette nouvelle chaîne d'outils. Les grands enjeux routiers nationaux sont à prendre en compte dans les SCOT, en particulier à travers le point de vue de l'Etat, dans leur interaction avec le développement et l'urbanisme des agglomérations. La déclinaison des projets d'infrastructures concerne aussi les PDU.

Dans le même esprit, il faut observer que cet élargissement des instruments de planification concerne également la gestion des **espaces à valeur patrimoniale et environnementale**, ainsi que celle des **espaces agricoles périurbains**. La nécessité d'une **vision d'ensemble** articulant les outils issus de ces nouvelles lois (notamment les SCOT et documents locaux de planification) avec ceux gérés par les Ministères de la Culture et de l'Environnement sur les espaces protégés (PSMV, ZPPAUP, sites classés...), sur la gestion de l'eau (SDAGE, SAGE) et ceux gérés par le Ministère de l'Agriculture dans le cadre de la mise en œuvre de la LOA de juillet 1999 (documents de gestion de l'espace agricole et forestier, zones agricoles protégées, plans d'utilisation du sol...) doit donc être intégrée dans ces nouvelles réflexions.

Le CODIRDU souligne l'importance d'une réflexion méthodologique sur la question de la nouvelle architecture des outils de gestion de l'espace, et **invite à l'ouverture d'un chantier**, avec le concours du CERTU notamment.

3. POUR DIALOGUER AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES SUR LES PROJETS DE TERRITOIRES, L'ETAT SE DOTERA D'UN POINT DE VUE TRADUISANT SES ENJEUX ET SES PRIORITES.

Il faut rappeler, en effet, que l'élaboration des projets de territoires est

d'abord de la responsabilité des acteurs locaux, celle des élus des collectivités locales, invités également à associer la société civile, les "forces vives" (cf. conseils de développements prévus par la LOADDT). Mais l'Etat, qui veille à la prise en compte des principes énoncés par les lois ne peut être étranger à la démarche, il a un point de vue à exprimer et des enjeux à faire valoir dans le dialogue ou la négociation.

A - Porter les enjeux du développement durable et de la cohésion sociale.

Les trois lois évoquées ici sont sous-tendues par les mêmes concepts de **ville solidaire** et de **ville durable**, qui doivent se retrouver dans le projet d'agglomération.

Ainsi, la loi VOYNET préconise l'adoption d'un projet d'agglomération préalable à la négociation et à la signature du contrat d'agglomération. De même, la loi SRU indique que le SCOT présente et met en œuvre un projet d'aménagement et de développement durable. Elle insiste particulièrement sur des **thématiques à traiter de manière interdépendante** en regard de ces objectifs : la maîtrise du développement urbain, (équilibre entre extension et renouvellement urbain), l'utilisation économe de l'espace, la protection des espaces naturels et urbains, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale, un accès sans discrimination aux services et équipements d'intérêt général et, dans cette perspective, sur le rôle des transports collectifs, à l'existence desquels peut être subordonnée l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

Le lien beaucoup plus fort fait aujourd'hui entre l'urbanisme, les transports et la mixité urbaine conduit aussi à remettre en avant l'importance de l'**action foncière**, ou des politiques foncières, qui conditionnent les libertés de choix de demain.

Les **questions touchant à la "politique de la ville"**, qui donnent lieu à des approches spécifiques (contrats de ville, GPV...) sont également à prendre en compte dans cette démarche globale, selon des articulations (contrats d'agglomération, contrat de ville) qui sont encore à approfondir tant sur les thématiques que sur les échelles géographiques : une approche fine à " focale rapprochée ", infra-communale, est souvent indispensable pour comprendre les vrais enjeux de "développement social", et doit se combiner avec les approches à grande échelle.

La prise en compte des **exigences environnementales** (y compris celles de l'effet de serre) les préoccupations de protection et de mise en valeur du **patrimoine**, des **sites et paysages**, des **ressources en eau**, des **activités agricoles**, la préservation contre les **risques** doivent également prendre toute leur place dans les projets de territoires et dans les outils de planification et de contractualisation issus des lois récentes, sans oublier les agendas 21 locaux.

Pour les services de l'Etat concernés, il ne s'agit pas seulement d'intervenir à travers des outils spécialisés ayant leur propre logique, leurs propres périmètres... (espaces urbains protégés, Natura 2000, OGS, PPR, CTE environnementaux...) mais également de faire **prendre en compte ces enjeux dans ce renouveau des démarches territoriales au plan local**. Il leur faut pouvoir travailler aux effets de changements d'échelle territoriale qu'autorisent des lectures très différentes de l'espace. Des dispositifs de réflexion conjointe, d'avis concertés, parfois d'arbitrages entre les services de l'Etat (DDE, DIREN, SDAP, DDAF...) permettront, après les échanges nécessaires, d'aboutir à la convergence des analyses et des projets et d'émettre un point de vue synthétique et cohérent de l'Etat. Celui-ci pourra ainsi être également présent dans les analyses et diagnostics de territoires partagés avec les

collectivités locales.

B- L'Etat local, partenaire actif des collectivités

L'Etat est ainsi invité à être un interlocuteur actif des collectivités lorsqu'elles élaborent leurs projets de territoire, parce qu'il a des domaines de compétences propres demandant une traduction territorialisée à l'échelle des agglomérations comme aux grandes échelles géographiques (il sera l'interlocuteur des Régions pour l'élaboration des SRADT), et parce qu'il a mission de veiller, quelle que soit le lieu et l'échelle, au respect des principes et orientations exprimés dans les lois, et à vérifier qu'ils se traduisent dans les documents de planification et les contrats.

Par ailleurs, dans un pays où les collectivités territoriales n'ont pas d'autorité juridique les unes sur les autres, il ne peut exister, en l'absence de l'Etat, que des alliances, des négociations entre égaux. Les projets de territoire en sont le reflet et trouvent leurs limites dans la capacité des collectivités locales à composer entre des intérêts parfois contradictoires. En revanche, ***L'Etat est en position, lorsque cela est nécessaire, d'assurer les arbitrages ou médiations entre échelles et entre acteurs.*** Il ne peut alors se dispenser de prendre parti.

Dans un pays décentralisé, c'est ***L'Etat déconcentré*** qui est le mieux à même de négocier avec les acteurs et institutions locales, d'évaluer la pertinence des projets locaux au regard de valeurs que l'Etat entend promouvoir, des cohérences à respecter, des capacités de mise en commun des acteurs locaux, des arbitrages possibles entre conflits d'intérêt ou conflits d'échelles.

L'Etat se doit de ***veiller à la cohérence*** des actions publiques menées sur un même territoire. La mise en évidence des grands enjeux, y compris lorsqu'ils concernent des territoires extérieurs aux périmètres de planification et de contractualisation peut ainsi le conduire à inviter les collectivités à élargir leur dialogue avec d'autres partenaires. Cette recherche de cohérence peut également concerner ***l'agencement de compétences*** de multiples collectivités publiques, y compris celles de l'Etat, dans un domaine comme celui de la politique de la ville.

C - Des moments privilégiés : la préparation des contrats et l'élaboration des SCOT

Des moments forts pour l'Etat vont être prochainement, et de manière quasi concomitante, celui de la contractualisation et celui de l'initialisation des SCOT.

Pour les contrats, la négociation des contrats de ville et des grands projets de ville a montré l'intérêt et les difficultés de l'exercice. Avec les sites témoins des contrats d'agglomération s'est aussi constituée une expérience et un savoir-faire des services de l'Etat. La négociation des prochains contrats d'agglomération doit constituer une occasion de poursuivre la coopération entre les services de l'Etat.

Pour la planification, la contribution active des services de l'Etat aux réflexions sur les périmètres des SCOT, et leur association en continu à l'élaboration de ces documents est également un moyen de dialoguer avec les collectivités locales et de faire prendre en compte le point de vue de l'Etat dans leur projet de territoire.

D - Construire le point de vue “ transversal ” de l'Etat sur les territoires de planification

Au delà de dire le droit en matière de procédures et d'en valider le résultat au regard de la conformité des processus de décision, l'Etat doit s'engager sur le contenu, dire ce qui, dans un projet de territoire, va à l'encontre ou pas des objectifs de développement durable, de cohésion sociale. Les élus attendent aussi de lui des repères, voire l'expression d'une position.

L'Etat doit-il afficher des projets de territoire ? Ce n'est ni nécessaire ni souhaitable.

Mais pour être en mesure de dialoguer sur le fond des projets avec les collectivités locales, lors de la négociation des contrats ou l'élaboration de documents de planification, l'Etat **construira un point de vue cohérent, interministériel par nature**, concerté préalablement entre les services, présentant les enjeux à prendre en compte sur les territoires pertinents au regard des problématiques abordées. Le « **projet territorial de l'Etat** » exercice interne à l'Etat local mené dans chaque département et chaque région à l'initiative du ministère de l'intérieur peut être un des instruments de cette cohérence

E - Vers une maîtrise des outils de réflexion permettant de construire le point de vue de l'Etat sur les territoires urbains

L'Etat local doit avoir une connaissance des enjeux économiques et sociaux qui auront à trouver leur traduction territoriale, il doit pouvoir affirmer une position et des priorités, il doit être capable de décrypter les conflits d'intérêt dont le territoire sera le théâtre et l'enjeu, et les grands arbitrages possibles conciliables avec les priorités qu'il a mission de défendre. Il devra apprendre à décliner sur les territoires de projet les schémas de services collectifs.

Pour cela, il doit développer des méthodes et instruments de connaissance et d'analyse des territoires

La **fonction d'étude** est donc nécessairement appelée à prendre une place plus importante dans les services déconcentrés de l'Etat, car elle est essentielle pour éclairer ces enjeux et étayer le point de vue de l'Etat dans son dialogue avec les collectivités locales.

F - Un nécessaire travail de clarification et de cohérence interne à l'Etat

Certes, à l'intérieur même de ses propres compétences, il arrive que l'Etat peine à arbitrer entre des exigences contradictoires qui se prétendent toutes nécessaires au développement durable. Mais en aucun cas ces difficultés ne sauraient conduire les services de l'Etat à renoncer aux missions que leur assigne la loi.

A eux de savoir clarifier progressivement et rendre applicables des concepts qui apparaissent aujourd'hui “ encore en débat ”, d'engager un processus d'observation des territoires, d'accumulation et d'échange des savoir-faire dans les négociations locales, d'harmonisation des positions et discours des directions centrales.

L'Etat est ainsi appelé à un renouvellement de ses méthodes et positionnements. Il faut notamment pouvoir tirer aujourd'hui les leçons de l'exercice de « projet territorial de l'Etat » évoqué plus haut

4. LES PERIMETRES

A - Les niveaux de solidarité

Cela n'aurait pas grand sens d'imposer par agglomération un périmètre unique pour l'ensemble des compétences à assumer.

A l'inverse, il y a un risque réel que chaque type d'enjeu, chaque outil produise son périmètre (communauté d'agglomération, SCOT, projet d'agglomération, AOTU, PDU, PLH...) l'Etat peut et doit proposer aux collectivités territoriales une démarche cohérente et lisible.

Une première réponse s'esquisse autour de deux familles :

- le périmètre " resserré " de la solidarité opérationnelle et de la contractualisation, celui des communautés d'agglomération notamment,
- le " grand périmètre " de la planification, dont l'aire urbaine au sens de l'INSEE propose une référence très souvent pertinente, qui inclut la totalité du périurbain, les franges où se jouent les arbitrages entre les extensions de l'urbanisation et les espaces naturels à protéger. Ce devrait être le territoire des projets d'agglomération et des SCOT, ce dernier traduisant, selon la loi, un projet de territoire. Il associera, chaque fois que possible, l'institution d'agglomération et les pays qui lui sont directement reliés (ce peut être un pays unique centré sur l'agglomération). Les autres documents (PDU, PLH...), sans avoir nécessairement le même périmètre, doivent pouvoir s'y référer comme territoire assurant la cohérence entre eux et avec le projet d'agglomération.

B - L'établissement des périmètres des SCOT : un moment fort de l'action de l'Etat

Dans la logique de la décentralisation, ce sont les responsables politiques locaux qui choisiront, et les périmètres dépendront des conditions politiques locales, des alliances possibles à degré d'intégration donné. C'est ainsi que se sont constituées les communautés d'agglomération. Toutefois, l'Etat s'y est engagé et a eu, dans certains cas, un rôle d'impulsion fort dans le sens de l'élargissement des périmètres.

En matière d'aménagement, la loi SRU ouvre, entre les élections municipales et la fin de l'année 2001 une période particulière où l'Etat a l'occasion de jouer un rôle important dans la fixation des périmètres des SCOT. Ici aussi, ce sont les collectivités territoriales qui décideront in fine. Mais l'Etat déconcentré ne peut se contenter d'être le " **notaire** " des périmètres. D'ailleurs, **s'il ne les choisit pas, c'est lui qui les valide**. A un moment ou à un autre, il est le " maître des périmètres ".

C'est un levier dont l'Etat doit savoir se saisir, d'autant plus que, s'agissant d'enjeux à long terme ne nécessitant pas le même degré d'intégration que les EPCI à taxe professionnelle unique, la marge de manœuvre de l'Etat local dans ses discussions avec les collectivités territoriales sera plus grande.

C - L'aire urbaine : une référence à adapter aux différents contextes

S'il ne peut y avoir de règle unique valable partout, l'aire urbaine au sens de l'INSEE est un repère utile, permettant dans la plupart des cas la mise en cohérence des périmètres de planification et de déplacements, et vers lesquels devraient tendre les périmètres des projets d'agglomération et des

SCOT. Mais il conviendra d'adapter le raisonnement aux différents contextes, notamment dans les régions urbaines complexes

Les toutes dernières études de l'INSEE ont en outre montré que la géographie des aires urbaines a évolué entre les deux derniers recensements.

L'essentiel est de faire converger l'exercice du projet de territoire et de la planification sur l'aire **la plus large** susceptible d'être portée politiquement, et permettant l'expression des choix stratégiques (ex : localisation des grandes surfaces commerciales, interaction entre urbanisation et grandes infrastructures de déplacement, réduction de la concurrence pour la localisation des activités économiques, réduction de la fracture sociale à l'échelle du bassin d'habitat...).

Par exemple, en matière de planification, l'évolution devrait conduire les SCOT à définir les grandes orientations des politiques de déplacements, et les PDU à se concentrer sur le programme d'action à mettre en place pour les atteindre. Mais le périmètre du PDU n'est pas nécessairement le "périmètre resserré" de la solidarité opérationnelle, puisque la loi SRU a prévu que l'EPCI en charge du SCOT puisse être doté de la compétence d'élaboration du PDU.

D - Poursuivre l'harmonisation des périmètres multiples selon lesquels s'organisent les politiques publiques

Toutefois, les trois lois évoquées ici ne sont pas les seules à créer des périmètres. Les préfets, doivent arbitrer entre des exigences multiples et tenir compte de multiples textes législatifs ou réglementaires comportant des éléments territoriaux. Lorsqu'il y a conflits ou contradictions, préfets et services déconcentrés de l'Etat tranchent en fonction du contexte et des priorités locales, mais il faudra examiner ce problème qui a déjà fait l'objet d'un rapport parlementaire : celui de voir de nouveaux périmètres s'ajouter aux périmètres, aux zonages existants, qui sont nombreux. L'efficacité veut qu'un effort d'harmonisation des découpages administratifs procédant de logiques proches ou liées entre elles soit entrepris autour de trois principes : vision stratégique, cohérence et simplification.

5- L'ENJEU DES GRANDS TERRITOIRES ET LE DEVENIR DES OUTILS DE PLANIFICATION A GRANDE ECHELLE

Au fur et à mesure que progresse la décentralisation, l'Etat poursuit le transfert aux collectivités territoriales de responsabilités et des moyens correspondants Il adapte ses propres outils au renouvellement de ses fonctions.

Au niveau national, les schémas de services collectifs proposent un retour à la planification stratégique. Bien qu'encore insuffisamment spatialisés, ils posent de bonnes questions et proposent des solutions pour le long terme. Elaborés en fonction de ce que nous percevons aujourd'hui des évolutions au cours des vingt prochaines années, ils constituent un cadre pour l'action à long terme de l'Etat et des collectivités locales. La mise en œuvre des neuf schémas devrait apporter réponse aux besoins qu'ils ont identifiés. Au niveau local, les acteurs publics devront apprendre à les utiliser, à les mettre en correspondance pour les traduire dans les choix stratégiques des projets de territoire. Le CODIRDU doit contribuer aux réflexions en cours, notamment sur leur traduction territoriale et sur la manière dont ils peuvent inspirer le

contenu des documents de planification comme les DTA et les SCOT.

Au niveau régional, les SRADT sont de la responsabilité principale des conseils régionaux, mais ils devraient aussi constituer un système d'articulation des politiques régionales et des politiques nationales. L'Etat y sera donc un interlocuteur actif.

Au niveau des " grands territoires ", les DTA demeurent pour l'Etat un outil de mise en cohérence sur des périmètres définis librement à partir des enjeux territoriaux (région métropolitaine, estuaires, massifs...). Après plusieurs années de gestation difficile des sept DTA expérimentales, il faut en faire le bilan, établir la portée et les limites de cet outil, définir les modalités d'une relance de la démarche sur les sites d'ores et déjà retenus, déterminer s'il a vocation d'être un moyen d'action ordinaire ou exceptionnel de l'Etat, et désigner les territoires sur lesquels un tel outil devrait être étendu. Elles pourraient jouer un rôle d'articulation entre les schémas de service et les nouveaux documents de planification des agglomérations, auxquels elles sont opposables.

Le CODIRDU ouvrira un chantier de réflexion sur ces questions.

6- LA NECESSITE D'UN MESSAGE CONJOINT DES DAC AUX SERVICES TERRITORIAUX, ET D'UNE ECOUTE RENFORCEE DES ACTEURS DU TERRAINS

Ce sont les services déconcentrés de l'Etat qui négocient avec les collectivités territoriales, tant sur les périmètres, que la planification et les contrats. Dans la plupart des cas, les arbitrages à opérer seront interministériels, intersectoriels. Les services ont donc besoin d'un message harmonisé de la part des Directions d'Administration Centrale.

La circulaire est un des moyens de l'élaborer et de le diffuser. Dans ce cas, une circulaire commune à plusieurs ministères ou DAC aura, chaque fois que cela se révélera possible, plus de force et de cohérence, et sera préférable à des circulaires émanant d'une seule administration centrale.

Mais, s'agissant de faire progresser la capacité des services déconcentrés à traduire concrètement les valeurs et objectifs affirmés par les trois lois (solidarité territoriale, cohésion sociale, mixité fonctionnelle et sociale, économie d'énergie et d'espace, bref développement durable), à adopter les méthodes et propres à faire avancer la société locale vers ces objectifs, la circulaire n'est pas le seul moyen, ni toujours le plus efficace.

Les directions membres du CODIRDU rechercheront les moyens de promouvoir en commun diverses méthodes : séances d'information conjointes, circulaires ou documents de référence communs, guides méthodologiques, formations interministérielles déconcentrées, échange d'expérience, capitalisation des savoir-faire. Dans cet esprit, il convient d'examiner le rôle de structures comme le CERTU, qui pourraient être mobilisées en interdirectionnel, voire en interministériel.

Il en est de même d'autres structures comme la FNAU, l'Institut des Villes, dont la vocation est notamment de relayer les préoccupations des collectivités locales.

Pour y parvenir les DAC s'efforceront d'avoir une meilleure écoute des services territoriaux, des messages d'alerte qu'ils envoient. **Un observatoire interministériel des démarches territoriales** devrait en être un outil. **Son**

principe a été décidé par le CODIRDU avec le concours de l'INSEE, et dans la suite naturelle de la circulaire interministérielle du 8 juin 2000.

Préfets et services ont besoin d'une bonne appréciation du rôle de l'Etat dans une France décentralisée, mais ils ont aussi besoin d'outils de connaissance et d'évaluation. Ils seront d'autant plus efficaces dans les négociations qu'ils mèneront qu'ils apporteront au débat une réelle valeur ajoutée.

Sont membres du comité des directeurs pour le développement urbain :

Jean FREBAULT, président du CODIRDU
Claude BREVAN, déléguée interministérielle à la ville
Jean-Louis GUIGOU, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
Christiane BARRET, directrice de la nature et des paysages,
Bernard BAUDOT, directeur de l'eau
Dominique BUREAU, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale
Georges CAVALLIER
François DELARUE, directeur général de l'urbanisme et de l'habitat
Wanda DIEBOLT, directrice de l'architecture et du patrimoine
Hubert Du MESNIL, directeur des transports terrestres
Patrick GANDIL, directeur des routes
Isabelle MASSIN, directrice de la sécurité et de la circulation routières
François PERDRIZET, directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques
Jean-Yves PERROT, directeur des affaires économiques et internationales
Paul SCHWACH, directeur, adjoint au directeur général de l'urbanisme et de l'habitat
Philippe VESSERON, directeur de la prévention des pollutions et des risques, délégué aux risques majeurs
Thierry WAHL, directeur général de l'administration, des finances et des affaires économiques
Jean-Pierre WEISS, directeur des personnels et des services

Ont été associés aux réflexions et aux débats :

Pierre-René LEMAS, directeur général de l'administration
François LUCAS, adjoint au directeur général des collectivités locales
Pierre-Eric ROSENBERG, directeur de l'espace rural et de la forêt

Ont également contribué à l'élaboration de ce document :

Francis AMPE (DATAR), Catherine BARBE (Equipement), Michel BARBIER (Equipement), Francis BEAUCIRE (universitaire), Alain DANET (Equipement), Priscilla De ROO (DATAR), Bruno DEPRESLE (Environnement), Etienne GUYOT (Intérieur), Claude LANVERS (DIV), Thierry LOUIS (Equipement), François-Régis ORIZET (Equipement), André SAURIN (Agriculture), Jean-François SEGUIN (Environnement), Philippe TEMPLE (Environnement).