

Pistes de travail pour l'harmonisation des 3 lois

Le CODIRDU a engagé depuis 2001 des réflexions sur les 3 lois (intercommunalité, LOADDT, SRU), le renouveau des démarches territoriales dont elles étaient porteuses, et aussi les problèmes posés par leur articulation. L'observation de leur mise en oeuvre a confirmé à la fois le déclenchement de fortes dynamiques locales, et aussi l'existence d'un certain nombre de difficultés d'application.

Ces réflexions, qui se poursuivent, ont bénéficié de témoignages de représentants locaux de l'Etat et aussi d'apports extérieurs (enquêtes auprès d'élus et d'acteurs locaux, regards d'universitaires...). Elles peuvent apporter un éclairage utile au chantier ouvert par le gouvernement qui a exprimé l'intention de les mettre en harmonie dans le cadre d'une réforme législative.

L'attention doit être portée au préalable sur quelques points :

- Il faut souligner la très grande diversité des situations locales, en relation avec le contexte géographique (grandes ou petites agglomérations, territoires urbains ou périurbains, soumis ou non à d'importantes pressions foncières, aires urbaines monocentriques ou systèmes urbains multipolaires multipolaires, grandes régions urbaines..), ou en fonction du jeu des acteurs locaux (existence ou absence d'une tradition de coopération intercommunale et d'une culture de planification, réalité du dialogue entre territoires etc...). Elle doit rendre très prudent dans la tentation de généraliser le diagnostic issu d'une situation locale particulière, ou de promouvoir une vision uniformisante des solutions à apporter.
- Quelle que soit la nature de la réforme envisagée, il apparaîtrait souhaitable que les adaptations et améliorations à apporter ne brisent pas les dynamiques en cours, notamment les avancées constatées en matière de dialogue intercommunal et de recherche de cohérences. Cela implique de formuler un diagnostic équilibré et au plus près du terrain des processus mis en oeuvre et de poursuivre l'écoute attentive des acteurs locaux.
- Il faut donner du sens au nouveau chantier législatif à ouvrir : mettre d'abord l'accent sur ce que l'on souhaite, sur le cap général, avant de travailler sur les procédures, et prendre à cette fin le temps de la réflexion ; éviter de construire une nouvelle « cathédrale juridique » et d'aggraver l'empilage des dispositions (c'est le contraire qui est recherché) ; bien lier ce chantier de mise en cohérence des 3 lois avec celui de la décentralisation, être attentif à la place que doivent y trouver les agglomérations

- Dans cette architecture d'ensemble revisitée, il est indispensable de clarifier le rôle et les missions qui incombent à l'Etat dans l'organisation et la gouvernance des territoires, et ce qui est attendu de lui par les acteurs locaux et les citoyens.

Quelques pistes de travail peuvent être, à cette étape de réflexion, identifiées (liste non exhaustive). Elles sont succinctement décrites ci-après :

1 – Un besoin de respiration et de simplification, et aussi de pédagogie dans la mise en œuvre sur le terrain

La difficulté de digérer le « paquet législatif », le manque de lisibilité, la complexité de l'emboîtement des différentes procédures, ressortent dans beaucoup de situations locales (même si dans d'autres contextes les élus ont su s'emparer avec efficacité des nouveaux outils et surmonter ces difficultés). Il y a une forte attente de simplification et d'assouplissement des procédures, de suppression de rigidités considérées comme inutiles ; que la loi mette d'avantage en avant des repères simples et très lisibles sur le sens à donner à l'action des collectivités publiques.

Dans des propos d'élus s'exprime la double attente (pas forcément contradictoire) d'avoir à la fois : plus d'espace de liberté pour les initiatives locales, et quelques règles simples (incitatives ou contraignantes) pour que les grandes cohérences soient assurées. Voir par exemple à ce sujet débat sur la règle des 15 kms.

Le toilettage législatif envisagé à court terme devrait apporter des premières réponses à ces demandes de respiration (loi SRU, réflexions DATAR sur assouplissement des procédures relatives aux pays) mais la question restera posée de l'équilibre à trouver entre liberté d'initiatives locales et grands principes de cohérence à assurer

2 - Mieux maîtriser l'harmonisation et la cohérence des périmètres (SCOT/Pays/agglomérations)

Dans certaines aires urbaines ou régions métropolitaines : fragmentation excessive des territoires de planification, interférences entre périmètres SCOT/Pays, manque de lisibilité ; la combinaison des lois, et le jeu des acteurs locaux ne produisent pas toujours les cohérences attendues à la bonne échelle.

Quelques repères :

- considérer les intercommunalités issues de la loi Chevènement (CA, CU) comme un acquis à consolider, structurant les agglomérations comme pôle central des aires urbaines
- nécessité reconnue d'une planification à une échelle plus large notamment pour maîtriser le développement l'organisation et la protection des espaces périurbains. C'est l'enjeu des SCOT dont l'utilité est largement reconnue, (et de la relance de la planification en France après la période des SDAU, notre pays étant plutôt en retard sur certains pays voisins)
- débat encore ouvert sur le concept de pays (voir réflexions DATAR) qui donne lieu à des interprétations variées selon les contextes locaux. Alléger leur contenu normatif, favoriser les espaces de coopération entre EPCI, préparer la contractualisation entre collectivités publiques...
- idée à creuser que pour les territoires de projet, les périmètres ne devraient pas être rigidifiés comme périmètres institutionnels, mais plutôt traduire le principe de mise en

cohérence des politiques locales, de dialogue, concertation ou contractualisation entre acteurs. Cela concerne notamment les pays. Pour ce qui est des SCOT ne pas oublier qu'il faut prendre en compte leur nature de documents d'urbanisme opposables nécessitant une maîtrise d'ouvrage à ce niveau

La mise en cohérence des périmètres dans une même aire urbaine sur la base de quelques principes simples paraît davantage relever d'un dispositif de régulation local : renforcement du rôle du représentant de l'Etat comme garant des grandes cohérences, rôle éventuel des grandes collectivités (Régions...), mise en place de conférences inter-SCOT

3 – Harmoniser ou mettre en convergence les démarches de projet mises en avant dans chacune des lois LOADDT et SRU (projet d'agglomération, PADD du SCOT...). La dissociation est mal comprise, la démarche de projet s'accommode mal de la fragmentation dans l'espace et dans le temps. Elle est le plus souvent pour les acteurs locaux un moment privilégié, voir exceptionnel, qui doit être fédérateur, et qui débouchera ensuite sur des procédures de contractualisation ou de planification, même si elles ne sont pas concomitantes.

Cette démarche unifiée de projet est à encourager sur des périmètres aussi larges que possible (aires urbaines...) et non rigidifiés

Par ailleurs, est soutenue l'idée d'alléger l'encadrement juridique de la définition et du contenu du projet.

4 – Progresser dans l'articulation transport-déplacement-urbanisme-habitat

Répondre au problème de la dispersion des structures territoriales compétentes à des échelles variées : AOTU, maîtres d'ouvrages de PDU, de SCOT, départements et régions pour les transports suburbains, nouveaux Syndicats mixtes...). Elle ne favorise pas la mise en place d'un lieu de mise en cohérence des politiques de déplacement et d'urbanisme. Mais peut être ne s'agit il pas d'un lieu institutionnel ?

Réfléchir à nouveau sur certains sujets initialement envisagés mais non pris en compte dans la loi SRU : l'exercice de la compétence stationnement au niveau intercommunal, nouveaux dispositifs de financement et de tarification des déplacements urbains etc...

Un groupe de travail DTT-DR-DGUHC-DGCL-CGPC est en cours de mise en place.

Questions équivalentes sur la cohérence urbanisme et habitat (SCOT, PLH) prise en compte des bassins d'habitat à la bonne échelle.

5– Clarifier la place des grands territoires entre le niveau national (schémas de service) et la planification des aires urbaines

Le besoin de planification à cette échelle intermédiaire a été clairement reconnu.

A la suite d'un séminaire DATAR-DGUHC de juin 2002, trois scénarios (alternatifs ou complémentaires) ont été identifiés et méritent d'être approfondis (voir note CODIRDU octobre 2002) :

- renforcement du rôle « planificateur » des régions avec la possibilité d'élaborer des schémas régionaux stratégiques et prescriptifs (voir ce qui se fait déjà sur certains territoires spécifiques : SAR, SDRIF, ou dans des pays voisins ?). Définir dans ce scénario le rôle de l'Etat
- faire évoluer les DTA dans le sens d'une coproduction Etat-Région sur les territoires le justifiant. Dans certaines configurations l'Etat peut être moteur (par exemple : grands couloirs interrégionaux de transports), dans d'autre cas la Région. Associer les grandes collectivités locales.
- développer l'organisation du partenariat entre territoires locaux (conférences inter-SCOT, coopération active entre EPCI etc..)

Pour y voir plus clair, il serait intéressant de mieux connaître les intentions des Régions sur les SRADT et les DTA, d'avoir les témoignages des Préfets et services de l'Etat sur les DTA en cours

6 – Besoin de renforcer l'ingénierie territoriale

- au sein des services de l'Etat,
- des collectivités (notamment au niveau intercommunal)
- réseaux des agences d'urbanisme, des CAUE,
- ingénierie privée (consultants, bureaux d'études en urbanisme)

Cette nécessité est fortement ressentie par les collectivités et les milieu professionnels
Nécessité de mesures fortement incitatives, si non législatives.

Pistes de travail possibles : mutualisation des moyens entre services de l'Etat et entre niveau départemental et régional, entre collectivités territoriales. Travailler sur : qualification, formation, mobilité entre statuts. Développer le partenariat Etat-Collectivités locales sur certaines fonctions nationales (observation, capitalisation des savoirs faire, CERTU...)

Ce travail d'identification est à poursuivre.

On pourrait notamment s'interroger au CODIRDU sur la prise en compte dans la trame énoncée précédemment d'autres entrées stratégiques dans l'approche des territoires : politique de la ville, protection de l'environnement, risques industriels et naturels, patrimoine, agriculture dans les zones périurbaines...