

Mise en cohérence des trois textes
relatifs à l'intercommunalité,
à l'aménagement du territoire,
à la solidarité et au renouvellement urbain



ETAT DES LIEUX ET PROPOSITIONS

DOMINIQUE SCHMITT
ELIANE DUTARTE
FRANCOIS LUCAS
PASCAL LELARGE
EMMANUEL MOULIN
JACQUES SAVATIER

15 DECEMBRE 2002

Les réflexions engagées sur les trois lois (intercommunalité, LOADDT, SRU), le renouveau des démarches territoriales dont elles étaient porteuses et les problèmes posés par leur articulation ont permis de constater à la fois, le déclenchement de fortes dynamiques locales mais aussi, l'existence de lourdeurs administratives et procédurales, de complexité dans la perception des dispositifs et de nombreuses difficultés d'application.

Les témoignages et les propositions des élus et des acteurs locaux apportent 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 cependant être portée sur quatre points :

→ Il faut tout d'abord 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, 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 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 ; bien lier ce chantier de mise en cohérence des trois lois avec celui de la décentralisation comme de la déconcentration, être attentif à la place que doivent y trouver les agglomérations et les territoires ruraux.

→ Dans cette architecture d'ensemble harmonisée, 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.

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, de mise en avant de repères simples et très lisibles sur le sens à donner à l'action des collectivités publiques.

Dans les 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 plus que contraignantes) pour que les grandes cohérences soient assurées.

Le toilettage législatif envisagé à court terme devrait apporter des premières réponses à ces demandes de respiration, mais la question qui se pose est de **trouver un juste équilibre entre liberté d'initiatives locales et grands principes de cohérence à assurer.**

Les dix années passées ont permis, autour d'un consensus politique marqué par les lois ATR (gouvernement de Madame Cresson) et LOADT (gouvernement de Monsieur Balladur), d'affirmer la nécessité d'engager la réforme de l'Etat, d'enclencher une deuxième phase de décentralisation, de construire une politique d'Aménagement du territoire, de ne supprimer aucun niveau territorial et d'imaginer une intercommunalité volontaire mais stimulée. Cette période a débouché sur les lois Chevènement, Voynet et Gaysot, sans pour autant qu'une réflexion globale sur les territoires n'ait eu lieu ; bien plus, on évoluait dans un contexte de contradictions profondes opposant une approche "Europe, région, pays" avec une approche "Etat, département et commune" pendant que l'administration d'Etat se régionalisait après avoir affirmé dans le décret portant charte de la déconcentration que le niveau de droit commun était celui du département.

La réforme constitutionnelle, l'expérimentation sur les compétences, la réforme du budget de l'Etat (qui entraînera la réforme de l'Etat lui-même) sont autant de facteurs qui appellent à une cohérence de l'organisation territoriale.

En partant du principe que le lien entre les trois lois repose sur l'intercommunalité, il nous paraît indispensable de fonder l'organisation des territoires découlant de ces trois lois sur une méthode identique pour disposer ensuite d'une réponse pour chaque loi, si ce n'est unique, tout au moins parfaitement compatible entre elles.

I L'INTERCOMMUNALITE : PIERRE ANGULAIRE DES TROIS LOIS

Succédant à une conception essentiellement technique de gestion d'équipements et de services, c'est à partir de la fin des années cinquante que la dimension de l'aménagement du territoire a imprégné la coopération intercommunale par la création successive de diverses formes de regroupements ayant en commun la vocation d'assurer le développement économique et social coordonné de plusieurs collectivités autour d'une commune centre.

Couronnant cette construction progressive, marquée par la loi du 6 février 1992, la loi du 12 juillet 1999 a fait des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes, communauté d'agglomération, communautés urbaines), l'institution de droit commun chargée de mettre en œuvre, sur la base d'un projet de développement et d'aménagement de l'espace, les politiques structurantes et de solidarité sur l'espace urbain et rural.

A ce titre, **la coopération intercommunale constitue la pierre angulaire des trois lois "Voynet", "Chevènement" et "Gaysot"**. C'est elle qui détient la légitimité pour exercer les compétences essentielles d'organisation des territoires, pour élaborer les outils de planification stratégique (S.C.O.T.) et pour contractualiser sur des espaces à enjeux (pays, agglomération).

Alors même que la réforme constitutionnelle confèrera également aux EPCI des pouvoirs accrus (expérimentations, chef de file), **la réforme des trois lois doit consolider l'acquis intercommunal et favoriser son évolution**. Pour autant l'intercommunalité est un outil à la disposition des communes, qui demeurent le socle fondamental des libertés locales, et **toutes les ambiguïtés doivent être levées afin de ne pas faire de l'intercommunalité une phase transitoire vers l'intégration**. L'objectif premier de l'intercommunalité est justement de donner aux communes les moyens d'exercer librement et pleinement leurs responsabilités.

I.1. L'INTERCOMMUNALITE, UNE EVOLUTION POSITIVE A PARACHEVER¹

Bien des territoires couverts par des groupements de communes restent encore des «territoires en évolution». La carte de l'intercommunalité (voir documents en annexe) souligne son indéniable **succès au plan quantitatif**. En revanche, des **progrès restent à accomplir au plan qualitatif**. Sont ainsi parfois relevés l'enchevêtrement de certaines structures, le maintien de coquilles vides, l'étroitesse de certains périmètres, la définition approximative de compétences, la création de communautés défensives, l'exercice partiel de compétences transférées.

Dans la perspective des mesures de simplification et d'harmonisation des trois lois, de nouvelles dispositions plus novatrices, visant à rationaliser la construction intercommunale, peuvent être envisagées de la façon suivante :

I.2. FAVORISER L'ADAPTATION DES STRUCTURES ET DES PERIMETRES

En premier lieu, il s'agirait **d'autoriser les fusions des EPCI existants 2**. Un tel mécanisme n'existe actuellement pas, ce qui contraint les élus à dissoudre préalablement l'un ou l'autre des groupements concernés, procédure lourde et politiquement délicate.

En second lieu, la **transformation des syndicats de communes (SIVU, SIVOM) en EPCI à fiscalité propre** pourrait être instituée afin de favoriser l'évolution vers une intercommunalité plus intégrée et partant de réduire le nombre de ces structures (17 000 syndicats intercommunaux en 1999), sous réserve du respect des périmètres de gestion qui peuvent être plus larges (ex. : en matière d'eau et d'assainissement). **3**

En troisième lieu, **le mécanisme de substitution-représentation des communautés de communes** aux syndicats intercommunaux quels qu'ils soient, **serait limité aux seuls syndicats intercommunaux et mixtes gérant des services publics industriels et commerciaux** (eau, assainissement, ordures ménagères, énergie, transports...) **et à ceux créés par la loi SRU (SCOT)**. En effet, son application actuelle à tous les types de syndicat sans distinction, contribue à maintenir l'enchevêtrement des structures. **4**

I.3. REACTUALISER LES SCHEMAS DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE 5

Sur la base de **ces mesures nouvelles de rationalisation et de simplification, le parachèvement de la construction intercommunale nécessite de s'inscrire dans une réflexion globale et de faire l'objet d'un suivi permanent**. A cet effet, sans revenir à la procédure rigide instituée par la loi « A.T.R. » du 6 février 1992 (supprimée par la loi du 12 juillet 1999), il conviendrait de réactualiser l'élaboration par la CDCI d'un schéma de coopération intercommunale.

Ce schéma non contraignant servirait à orienter les initiatives prises par les communes ou leurs groupements, afin d'améliorer la couverture intercommunale. **Il permettrait aux élus de dessiner la carte de leur organisation territoriale.**

Pour sa mise en œuvre ensuite, chaque fois que cela serait possible, l'initiative communale serait privilégiée. Toutefois, pour parachever la construction de l'intercommunalité dans un département et lorsque 80 % du territoire concerné est effectivement couvert par des EPCI à fiscalité propre, le préfet pourrait disposer d'un pouvoir d'initiative afin de retirer, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), une ou plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre pour intégrer un autre EPCI à fiscalité propre.

Les communes ainsi retirées pourraient alors adhérer à des EPCI plus pertinents après que le conseil communautaire de ces derniers ait donné son accord. Enfin, la réouverture du pouvoir d'initiative du préfet visant à l'extension du périmètre des CA et des CU existantes, pourrait être réétudiée. L'application de l'ensemble de ces dispositifs serait strictement limitée à trois ans.

I.4. COMPLETER DES OUTILS JURIDIQUES A MEME D'AMELIORER L'EXERCICE DES COMPETENCES

Ainsi, par exemple, l'expérience montre que les élus rencontrent des difficultés pour exercer la compétence voirie¹ qui est essentielle dans la quasi-totalité des groupements de communes, alors que par ailleurs, le maire est le seul détenteur du pouvoir de police.

La dévolution de certains pouvoirs de police administrative au président de l'EPCI répondrait à cette préoccupation. 6

Faciliter l'organisation des services communaux et intercommunaux :

Il s'agit de répondre au besoin exprimé par les élus consistant à organiser de façon souple les services communaux et intercommunaux en évitant les redondances coûteuses, grâce à :

la création de «services communs » et l'assouplissement des règles d'organisation des «services partagés », dans le respect du principe de spécialité. 7

Un certain nombre de freins au parachèvement de l'intercommunalité ne seront pas traités dans ce rapport car ils sortent de la mission qui a été confiée au groupe de travail. Il apparaît cependant indispensable de les signaler même s'ils doivent être traités dans le cadre d'une autre démarche. Il s'agit d'abord de la question de l'élection au suffrage universel de ces établissements publics qui, aujourd'hui, reste ouverte. Il s'agit ensuite de la dégradation des finances des communautés d'agglomération ou de communes à travers le double effet du coefficient d'intégration fiscale pour la DGF et des mécanismes d'évolution de la taxe professionnelle unique.

Le principe de l'exclusivité des compétences devrait être amendé dans le sens d'une plus grande souplesse d'application afin de permettre, dans le cadre de compétences d'intérêt communautaire, l'exercice de certaines actions sous la responsabilité des communes lorsque cela est manifestement indispensable.

¹ mais également dans de nombreux autres domaines tels que la gestion des crues

II L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE : UNE COMPETENCE PARTAGEE

II.1. LA PLANIFICATION STRATEGIQUE : UNE NECESSITE

Un mode de développement des territoires peu durable

La loi SRU a mis l'accent dans ses attendus sur les questions urbaines ; celles-ci gardent toute leur actualité.

Toutefois, la diffusion de ce mode de développement urbain et les questions qu'il soulève (qualité des espaces, conditions de mobilité, niveau de services rendus à la population, etc.) affectent la plus grande partie du territoire national, y compris les petites villes et les campagnes qui comptent aujourd'hui plus d'habitants que dans les années soixante ; loin des clichés sur la France supposée déclinante des bourgs et des villages, la campagne s'est modernisée. Même s'il reste des territoires qui vont vraiment mal (Ardennes, Meuse, Haute-Marne, cœur du Massif central, etc.), ils font désormais figure d'exception. Le mode de vie rural n'existe pratiquement plus et les nouveaux ruraux ont, pour l'essentiel, les mêmes modes de vie, les mêmes aspirations et les mêmes besoins que les urbains.

Par ailleurs, la diversification des besoins, à la fois des habitants et des entreprises, est continue : recherche, par les habitants, d'urbanité et d'un haut niveau de service (transports, commerces) et, à contrario, aspiration à un habitat proche de la nature, à une qualité de paysages, besoins très spécifiques d'un secteur de services aux entreprises en pleine expansion à l'exemple de la logistique, très consommatrice d'espaces et de sites bien desservis ou des TIC.

Le plus souvent, les conditions d'un développement durable du territoire qui permettraient de répondre à l'ensemble de ces besoins ne sont pas réunies, sans doute moins en France, aujourd'hui, que dans d'autres pays européens proches par leur niveau de développement².

² Ainsi la consommation d'espace pour l'urbanisation en France, par an, serait supérieure de près de 50 % à celle de l'Allemagne pour une population inférieure de 25 % (65 000 ha/an en France pour 47 000 ha/an en Allemagne).

Ainsi la raréfaction d'un foncier répondant aux besoins tant des ménages que des entreprises à des prix abordables est un handicap croissant de développement dans de nombreuses régions fortement urbanisées. Le recours à la voiture est parmi les plus importants à l'échelle européenne dans les agglomérations françaises³ ; il représente une contrainte financière forte pour les ménages qui ne peuvent pas bénéficier de l'offre alternative des transports collectifs et présente de graves inconvénients environnementaux. L'intercommunalité s'exerce sur des territoires encore trop restreints pour prendre en compte à une échelle pertinente les politiques structurantes pour un développement équilibré du territoire.

Les conséquences de ce développement des territoires non maîtrisé sont graves :

- **en termes économiques** car dans le cadre d'une concurrence accrue entre les villes et les territoires en Europe, l'absence d'une planification spatiale (prise en compte des équilibres urbain/rural, espaces à protéger, aménités à valoriser, etc.) et d'une programmation des services publics essentiels (transports publics, etc.) à une échelle pertinente est un facteur de manque d'attractivité des villes françaises⁴ ;
- **en termes sociaux** car les services (transports, commerces, équipements, etc.) ou aménités (accès aux espaces et au patrimoine naturel et urbain, qualité des espaces publics de proximité, etc.) sont rendus de manière trop inégalitaire à la population ;
- **en termes environnementaux** au titre des conséquences sur les ressources naturelles, les risques naturels et technologiques.

Une agglomération qui s'organise progressivement en son centre...

La loi Chevènement, avec la mise en place de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines dans la très grande majorité des agglomérations de plus de 50 000 hab. et la mise en place de blocs de compétences obligatoires qui sont au cœur des politiques d'urbanisme, a permis un très grand progrès ; on peut espérer, au travers du renforcement et de la mise en place progressive des services techniques de ces communautés et des moyens correspondants, une meilleure coordination et mise en œuvre des politiques d'urbanisme, de déplacement, d'habitat et la mise en œuvre de projets urbains de qualité.

³ Une étude comparative récente entre 57 agglomérations de 6 pays européens (le projet «Sésame » montre des différences importantes dans l'utilisation des modes de déplacement. L'usage de la voiture peut aller du simple au double (35 % à Berne ou Barcelone, 70 % à Leicester). Les villes françaises comptent parmi celles où le recours à la voiture est le plus important (pouvant dépasser 65 %). Selon les villes, les modes alternatifs seront les transports publics (plutôt sur les moyennes et longues distances), ou bien le vélo et la marche à pied (pour les courtes distances). Des villes où le taux de possession de la voiture est équivalent à celui des villes françaises peuvent avoir une fréquentation des transports collectifs deux à trois fois plus élevée.

⁴ Ainsi les travaux menés par Salles sur les facteurs de dynamiques des villes dans la fin des années 90 mettent en avant comme facteurs prépondérants la qualité de vie et environnementale, la qualité des services aux ménages, ...etc. Par ailleurs, dans de nombreuses agglomérations (Ile-de-France mais aussi conurbations méditerranéennes, vallées alpines, Alsace, etc.) la raréfaction d'un foncier répondant aux besoins tant des ménages que des entreprises à des prix abordables pour les ménages est un handicap croissant de développement.

...mais des territoires périurbains mal pris en compte

Dans son rapport de 1997/1998, le sénateur Gérard Larcher mettait déjà l'accent sur les espaces périurbains comme lieu « d'ignorance mutuelle » entre population d'origine rurale ou urbaine, habitants de quartiers en difficulté, comme territoire des « déboires paysagers » (entrées de villes, etc.), de « la précarité foncière et de la fragilité agricole » ; il préconisait une relance vigoureuse des schémas directeurs, prédécesseurs des SCOT, en demandant qu'ils « prennent en compte globalement l'extension de la ville et son impact sur l'espace rural ».

Le constat demeure quatre ans plus tard inchangé : il convient certes de poursuivre la structuration des agglomérations centrales au service d'un urbanisme et d'un habitat de qualité mais au moins autant, face à la coupure traditionnelle urbain/rural et aux clivages institutionnels correspondants (canton rural/communauté d'agglomération), de trouver des réponses à l'ensemble des habitants en termes de services et d'aménité, d'emplois à l'échelle des bassins d'emplois ou de vie et de mobilité. Ces réponses doivent bien évidemment respecter l'intercommunalité existante.

Face à cette situation la planification reste globalement émergente et peu efficace ; elle peine à structurer les espaces périurbains peu denses et discontinus, à protéger des espaces naturels et agricoles vitaux, à favoriser un développement polycentrique du territoire autour de quelques lieux de vie et d'animation, à conforter des pôles de service de proximité dans les zones rurales, à réunir les conditions d'une meilleure desserte par les transports publics, etc...

LE CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE DES SCOT

La mise en œuvre des SCOT a été pénalisée par une fixation souvent précipitée des périmètres ; le mécanisme d'incitation que constitue la règle d'urbanisation limitée de 15 km au 01.07.2002 (art. L. 121-2) a conduit dans un délai trop court à la définition de périmètres qui n'a pas permis un véritable dialogue, de véritables négociations et une appropriation des objectifs et principes de la loi SRU par les collectivités locales et intercommunalités existantes.

Les propositions sont souvent inabouties, voire discutables, en terme de pertinence territoriale avec comme principaux constats⁵ :

⁵ *situation au 01.09.2002 des procédures de délimitation de SCOT*

| | 1 ^{er} septembre 2002 |
|--|--------------------------------|
| Schémas directeurs caducs, abrogés ou annulés | 87 |
| Schémas directeurs approuvés ou en cours de procédure | 149 |
| Périmètres de SCOT nouvellement délimités et arrêtés par le Préfet | 98 |
| Périmètres des SCOT en cours de négociation | 187 |

- **un processus de détermination des périmètres au milieu du chemin** avec 149 schémas directeurs en vigueur ou en cours de procédure, 98 périmètres de SCOT nouvellement délimités et arrêtés par le Préfet et 187 périmètres de SCOT en cours de négociation au 1^{er} septembre 2002.
- **un nombre moyen des communes dans les nouveaux périmètres de SCOT arrêtés qui s'élève à 40, bien au delà donc des intercommunalités de proximité** et en progression par rapport aux SD aujourd'hui caducs ou abrogés (22 communes) et aux SD en vigueur ou en cours de procédure (31 communes).
- **des périmètres de SCOT arrêtés pour 1/3 des cas au plus à une échelle approchant l'aire urbaine, pour 1/3 des cas à une échelle intermédiaire entre l'agglomération et l'aire urbaine et 1/3 des cas environ des SCOT limités à l'agglomération** ; dans ce dernier cas, le SCOT central est généralement entouré de SCOT périphériques «défensifs » .

Par ailleurs, face à une diversité locale extrême, toutes les situations, ou presque, existent et elles ne sont réductibles à une seule expression nationale. **Il ne faut donc pas rechercher par principe l'ajustement de périmètres de SCOT, de contrats de pays ou d'agglomération.**

Les conditions de mise en œuvre des SCOT sont donc très variées selon les traditions de projet de territoire et d'intercommunalité des régions.

♦ Dans beaucoup de régions, la mise en place, dans un premier temps, des périmètres de SCOT a pu s'appuyer sur une **tradition d'intercommunalités** ancrée dans les mentalités et les pratiques ; par ailleurs, les agences d'urbanisme ou des syndicats mixtes ad hoc y ont joué depuis longtemps un rôle de pédagogie auprès des communes et d'animation dans le cadre de démarches de planification intercommunale (Pays-de-Loire, Alsace, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, etc.).

♦ Dans d'autres régions généralement à dominante plus rurale, la politique d'aménagement du territoire a été plutôt structurée **autour de la notion de pays** (Bretagne, Picardie, Poitou-Charentes, Centre, Bourgogne, etc.). Sur ces territoires, la mise en œuvre des SCOT se fait souvent dans des conditions plus difficiles avec la multiplication de SCOT « défensifs » autour des agglomérations, une articulation souvent difficile avec les démarches de pays.

♦ Dans certaines régions au sud d'une ligne La Rochelle - Nice Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, PACA, Aquitaine notamment, l'intercommunalité et les démarches de projet de territoire sont globalement faibles, les agences d'urbanisme sont très peu représentées à l'exception notable de quelques grandes aires métropolitaines (Bordeaux, Toulouse, Marseille-Aix en Provence) et de Nîmes et Bayonne. Le contexte de mise en place des SCOT y est généralement particulièrement difficile alors qu'il s'agit des régions où les besoins de planification intercommunale sont parmi les plus forts en raison d'enjeux environnementaux majeurs (littoral notamment) et d'une pression démographique très forte ; des progrès sont cependant en cours : Nîmes, Montpellier, etc., délimitent des SCOT sur des espaces larges et cohérents.

L'élaboration des SCOT va nécessiter un renforcement de l'ingénierie territoriale ; pour une bonne prise en compte des attentes des communes et des EPCI, des différents partenaires socio-économiques, leur mise en

perspective aux travers de travaux approfondis d'observation et d'étude, de pédagogie, pour mener avec plusieurs dizaines de communes un travail de pédagogie afin de définir des objectifs communs dans des champs très divers : développement économique, paysages, environnement, déplacement et habitat, etc.

Son élaboration nécessite donc de faire appel à des moyens pluridisciplinaires d'étude ad hoc soit en maîtrise d'œuvre intégrée, soit à travers la mutualisation de moyens d'ingénierie dans le cadre d'une agence d'urbanisme, soit encore par le recours à une ingénierie privée coordonnée par une maîtrise d'ouvrage structurée ;

Or, les moyens prévus par la DGD pour l'élaboration des SCOT sont nettement insuffisants avec un montant global de 2 M. € en 2002 pour des besoins estimés à 50 M. €⁶ par an sur la période 2003-2006. 8

Par ailleurs le recours aux agences d'urbanisme qui, d'après l'orientation du CIADT de juillet 2002 ont vocation à se développer essentiellement dans les agglomérations de plus de 100 000 hab., n'est en général pas possible pour les agglomérations moins importantes qui peuvent être soumises à des enjeux de planification très importants (territoires littoraux par exemple) ; on doit, en outre, faire le constat de la faiblesse des capacités de maîtrise d'œuvre.

II.2. DU SDAU AU SCOT

Le SCOT un outil d'urbanisme élaboré sur la base d'un projet d'aménagement et de développement durable ; les schémas directeurs les plus récents élaborés durant les années 90 (Lille, Rouen, Lyon, etc..) ont montré la voie d'une planification modernisée dont l'objet n'est plus de définir à priori, dans une vision surplombante, l'utilisation future de l'espace et son équipement ; à l'instar de ce qui est attendu pour les SCOT, ils ont cherché à identifier les grands choix stratégiques, à les traduire spatialement, à analyser les politiques structurantes au titre de l'urbanisme (habitat, déplacement, commerces, politique foncière, protection de l'environnement, etc.) pour corriger les incohérences qui affectent le fonctionnement social et urbain.

Le SCOT est constitué d'une partie projet appelée « projet d'aménagement et de développement durable » incluse dans le rapport de présentation et d'une partie "à portée prescriptive", le document d'orientation s'imposant aux PLU, PDU, PLH... .

Une grande attention a été apportée à ce que le document d'orientation ne puisse contraindre l'urbanisme communal inutilement ; il traite les sujets d'ordre stratégique à l'échelle intercommunale et ne peut être plus exigeant et normatif que sur des points très précis : compatibilité des autorisations commerciales et des grandes opérations foncières et d'aménagement, identification voire délimitation d'espaces naturels ou agricoles dont la protection et la mise en

⁶ Sur la base de 350 SCOT d'un coût moyen de 0,6 M. d'euro sur une période de 4 ans.

valeur sont fondamentales, possibilité, si cela s'avère judicieux, de conditionner l'ouverture à l'urbanisation à l'existence de transports en commun.

LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DU SCOT

Les travers des anciens schémas directeurs qui, assez fréquemment, n'évoluaient plus après leur élaboration et devenaient bloquants pour le développement du territoire par manque de maîtrise d'ouvrage pérenne, ont mis clairement en évidence qu'une structure de portage permanente était indispensable.

Il doit être possible d'adapter, voire de corriger plus fondamentalement les orientations d'un SCOT, pour tenir compte d'évolutions de plus en plus rapides et imprévisibles, par exemple à l'occasion d'une nouvelle implantation économique importante ; il est nécessaire également de suivre dans le temps les objectifs fixés au départ, de les évaluer périodiquement.

Par ailleurs le périmètre de la communauté d'agglomération ou de la communauté urbaine est généralement trop étroit pour le SCOT dans la mesure où il prend rarement en compte les communes périurbaines.

La maîtrise d'ouvrage sous forme de syndicat mixte doit donc être maintenue sachant que l'élaboration d'un SCOT touche aux compétences d'urbanisme qui ne peuvent être exercées que par délégation de pouvoir des communes à un EPCI ou à un syndicat mixte.

Ce syndicat mixte permet au SCOT d'être un document souple, dont la révision pour des modifications qui peuvent être mineures ou urgentes (à l'occasion par exemple d'un investissement privé important), est simple et ne nécessite pas de refaire délibérer les 40 ou 50 communes concernées.

Dans le cadre de cette maîtrise d'ouvrage, l'EPCI de l'agglomération centrale aura intérêt à rechercher les accords nécessaires pour son développement avec les communes et intercommunalités périphériques.

II.3. LA NECESSAIRE DIFFERENCIATION DES TERRITOIRES CONCERNES

Aujourd'hui, l'ensemble des agglomérations de plus de 15 000 hab. et les territoires littoraux, soit 85 % de la population française hors Ile-de-France et hors DOM, sont concernés par l'incitation à lancer un SCOT qu'a prévu la loi SRU au travers de la règle d'urbanisation limitée. Il convient de se demander si cette règle doit être maintenue uniformément sur l'ensemble du territoire y compris sur des espaces moins urbanisés où, malgré des besoins de planification certains, les collectivités par manque de moyens et d'expérience dans ce domaine éprouvent plus de difficultés à lancer des démarches de SCOT à court terme.

Aussi convient-il sans doute de différencier l'approche en fonction de la taille des agglomérations mais aussi de la nature du territoire (territoire fragile soumis à forte pression de développement : littoral en particulier).

Il est souhaitable, par ailleurs, de prévoir un dispositif ressenti comme positif sous la forme d'une incitation financière qui s'appliquerait à l'ensemble des agglomérations de plus de 15 000 hab. et aux territoires littoraux sous la forme d'une aide de l'Etat de 1 euro par habitant et par an aux communes et aux EPCI déjà regroupés ou qui se regrouperaient avant une date donnée (1^{er} janvier 2006) au sein d'un syndicat mixte pour réaliser un SCOT. 9

Cette somme serait versée au syndicat mixte maître d'ouvrage du SCOT, sur une base qui ne comptabiliserait que les habitants des communes périurbaines autour des EPCI à taxe professionnelle unique (communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes à TPU), afin de bien marquer que l'objectif est de construire une démarche de planification en s'appuyant sur le « noyau dur » que constituent les intercommunalités centrales mises en place par la loi Chevènement⁷.

II.3.1. Agglomérations de moins de 50 000 habitants : lever les contraintes 10

Concernant les agglomérations de moins de 50 000 hab., situées généralement dans des territoires à dominante rurale, la tradition de planification est la plupart du temps assez faible et les besoins souvent moins urgents.

Les équipes nécessaires à la mise en œuvre rapide d'une démarche de planification de qualité (agence d'urbanisme, services techniques de la communauté de commune centrale, ... etc.) sont souvent moins structurées que dans les agglomérations plus importantes et les propositions de périmètres souvent inabouties voire discutables.

Il est donc proposé pour ces agglomérations de moins de 50 000 habitants, de supprimer la règle des 15 km 11 tout en incitant les communes et EPCI concernées à mettre en œuvre un SCOT et en les aidant financièrement à constituer une ingénierie territoriale adaptée. Celles de ces agglomérations qui disposeraient d'une communauté de communes à TPU et qui mettraient en place d'ici le 1^{er} janvier 2006 un syndicat mixte avec les communes environnantes pour élaborer un SCOT auraient droit à l'aide financière de l'Etat d'un € par an et par habitant (voir proposition ci-dessus).

Laisser entière liberté à ce niveau sur le rythme de mise en œuvre des SCOT¹²

II.3.2. Agglomérations de plus de 50 000 habitants et espaces littoraux : conserver une indispensable cohérence 13

⁷ L'impact financier d'une telle mesure serait relativement limité, environ 10 M. d'euro par an⁷, au regard des effets bénéfiques que l'on peut en attendre. On constate en effet que 40 M. d'habitants (hors Ile-de-France, DOM et Corse) sont concernés par le lancement de SCOT dont 25 M. d'hab. faisant déjà partie d'EPCI à taxe professionnelle unique ; sur les 15 M. d'habitants restants 1/3 environ font partie d'aires urbaines sans EPCI à TPU.

Parmi les 119 agglomérations de plus de 50 000 hab., aujourd'hui 37 disposent d'une agence d'urbanisme et, d'ici 2006, quinze nouvelles agglomérations en seront dotées d'après les décisions du CIADT de juillet 2001. La très grande majorité d'entre elles bénéficient d'une communauté d'agglomération qui constitue autant de moteur et de point d'ancrage pour l'élaboration d'un SCOT à une plus large échelle.

Leurs aires urbaines (hors IDF et DOM) regroupent par ailleurs 27 millions d'habitants, soit 45 % de la population française, avec des enjeux majeurs notamment en secteurs périurbains. Aujourd'hui, les démarches de planification sont lancées dans la majorité de ces agglomérations puisque pour près des 2/3 d'entre elles les périmètres de SCOT sont arrêtés.

S'agissant de ces agglomérations pour lesquelles les SCOT ne sont pas arrêtés, il convient de pouvoir s'appuyer sur une incitation forte à ce que les EPCI et les communes se regroupent pour les élaborer et donc de maintenir la règle des 15 km.

Cette disposition est également à maintenir pour les territoires littoraux qui sont des espaces fragiles, convoités, généralement très densément peuplés et pour lesquels le SCOT doit permettre de prendre en compte l'organisation en profondeur du développement du territoire au-delà des communes du littoral, et de préciser les modalités d'application de la loi littoral en fonction des particularités territoriales.

II.3.3. Les grandes aires métropolitaines et les territoires fortement urbanisés et multipolarisés : articuler les démarches de cohérence

Dans les grandes aires métropolitaines et dans des espaces très urbanisés et fortement multipolarisés, une approche de planification s'appuyant sur le seul SCOT à l'initiative des EPCI et des communes trouve vite ses limites pour des questions d'échelle, de complexité institutionnelle (territoires interdépartementaux, voire interrégionaux), de nature des enjeux (grands contournements routiers, etc.). Il s'agit de territoires vastes, englobant généralement plusieurs centaines de communes, et couverts par plusieurs SCOT¹.

Pour ces territoires, il convient d'une part d'inciter à une meilleure coordination des SCOT en prévoyant, dans la loi, des modalités de concertation obligatoires en amont entre maîtres d'ouvrage de SCOT différents dans une même aire urbaine en introduisant un principe de consultation obligatoire entre eux des Syndicats mixtes ou EPCI maîtres d'ouvrage de SCOT de manière plus explicite que l'actuel 122-7 de la loi SRU.

Mais cette coordination minimale est loin d'épuiser le besoin d'une planification stratégique à une échelle large, proche du SDRIF ou des actuelles DTA, permettant d'assurer dans de meilleures conditions les réflexions en amont et

¹ 10 SCOT et 383 communes pour l'aire métropolitaine Lyon / Saint-Etienne, 4 à 5 SCOT et 342 communes pour l'aire métropolitaine de Toulouse, etc.

les arbitrages indispensables en matière d'urbanisme, de localisation des grandes infrastructures, de protections paysagères et environnementales, etc.

A cet effet, il est nécessaire de concevoir et d'élaborer pour ces grands territoires des documents de planification stratégique (ayant un contenu proche des Directives Territoriales d'Aménagement) qui auront une portée normative vis-à-vis des documents d'urbanisme élaborés par les communes et les EPCI (SCOT et PLU). 14

L'approbation du document se fera par décret en Conseil d'Etat ; par contre, une procédure simplifiée pour des modifications du document n'altérant pas l'économie générale et ne touchant pas à des dispositions essentielles (loi littoral, loi montagne) pourrait être envisagée. Par ailleurs, il conviendra de s'assurer que la maîtrise d'ouvrage par un chef de file responsable de l'établissement du document, puisse assurer, après son approbation, le suivi et l'évaluation de ses orientations dans le temps, préparer les modifications et donc donner à ce document une souplesse indispensable. 15

Pour les territoires concernés par l'application de la loi littoral ou de la loi montagne, il pourra être envisagé que leurs grands principes trouvent leur application au travers de règles qui seront définies dans ces documents de planification quand ils existeront et que, en leur absence, soit maintenu le dispositif législatif et réglementaire existant ; cela supposera une relecture dans ce sens des dispositions des dites lois. 16

II.4. LA PROCEDURE DE DELIMITATION DES PERIMETRES DE SCOT

Il convient de réaffirmer, dans une perspective de décentralisation, le fait que la définition des périmètres des SCOT soit à l'initiative des intercommunalités et des communes isolées concernées et que le Préfet de département a un rôle d'arbitre pour éviter les incohérences au regard des principes de la loi. Il n'est pas souhaitable de prévoir un pouvoir d'initiative des préfets pour la détermination des périmètres de SCOT ; cette possibilité existait dans le code de l'urbanisme avant la loi SRU pour les schémas directeurs et n'a jamais été utilisée en vingt ans, y compris lorsque cela aurait été manifestement nécessaire.

L'Etat doit, par contre, mener localement les études indispensables pour éclairer les élus sur les conséquences de leurs choix, sur les incohérences éventuelles de certains choix de périmètres au regard des principes de la loi.

Une harmonisation de périmètres de SCOT et de pays est parfois possible et envisageable ; dans ce cas, c'est au préfet de département de l'assurer en s'appuyant, comme le permet la loi, sur la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI).

La seule évolution à prévoir dans la loi SRU au titre de la procédure serait que le périmètre du SCOT soit arrêté par le Préfet de département après

avis non seulement du Conseil général (déjà prévu à l'article L. 122-3) mais également du Conseil régional. **17**

III PERMETTRE AUX TERRITOIRES DE SE DONNER LES MOYENS DE CHOISIR ET DEVELOPPER LEUR DESTIN SUR LES BASES D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE

Avec les pays, créés par la loi du 4 février 1995, et les projets d'agglomérations, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a défini de nouveaux outils d'organisation du territoire national visant, par-delà les limites administratives, à une recomposition des territoires. En effet, la France ne dispose pas d'une organisation administrative permettant à l'action publique de s'exercer à une échelle conforme aux réalités socio-économiques d'aujourd'hui, articulant espaces ruraux et urbains. Elle ne dispose pas non plus de l'armature urbaine qui pourrait lui permettre de tenir sa place à l'échelle européenne et internationale.

Le législateur de 1999 a donc voulu enrichir les démarches de coopération intercommunale par une démarche de projet innovante et spécifique, articulée sur les contrats de plan, et les inscrire dans un cadre territorial plus large, afin de créer – outre les schémas de services collectifs et les SRADT - un troisième niveau d'aménagement du territoire, au plus près des enjeux du développement local et prenant en compte les caractéristiques des territoires urbains et ruraux.

La perspective de nouveaux transferts de compétences et d'un nouvel élargissement des libertés locales rend plus nécessaires encore les démarches de cohérence aux échelles pertinentes. Il est de la responsabilité de l'Etat de créer les conditions de ces démarches afin de favoriser les rapprochements qui pourront permettre, ultérieurement, des évolutions institutionnelles, volontaires ou consenties (élargissement des périmètres d'EPCI notamment).

III. 1 ETAT DES LIEUX DES PAYS ET DES AGGLOMERATIONS

III.1.1 LES PERIMETRES

III.1.1.1 Les périmètres des pays

La loi de 1995, modifiée en 1999, a ouvert la possibilité pour les territoires de s'organiser au sein d'un espace présentant une cohésion géographique, culturelle économique et sociale, en vue de permettre la définition et la mise en œuvre de stratégies locales de développement, répondant à la diversité des problématiques d'activité et d'emploi de chaque bassin d'emploi. Cette organisation territoriale s'est voulue progressive dans le temps, s'appuyant d'abord sur un périmètre d'étude prenant ses contours définitifs lorsque les acteurs du territoire sont en mesure de conclure un contrat particulier avec l'Etat, la Région et, le cas échéant, le Département.

Au 30 septembre 2002, la France compte **252 périmètres de pays reconnus : 196 au stade de périmètre d'étude et 56 en périmètre définitif**. Sur ces 252 démarches, 9 sont interrégionales.

Au niveau national, **un périmètre de pays recouvre en moyenne 84 communes et compte 80 000 habitants**. Cette moyenne masque de fortes disparités liées à la diversité des réalités géographiques et socio-économiques locales : le pays de l'île de Ré, strictement insulaire, ne compte que 10 communes et à peine plus de 7 000 habitants, alors que le pays d'Artois compte plus de 250 communes et que le pays de Rennes totalise 450 000 habitants.

Le taux de couverture du territoire national en périmètres de pays est en progression constante depuis 2000. D'ici la fin de l'année 2002, une trentaine de nouveaux périmètres d'études devraient ainsi être reconnus. **Au total, c'est environ 300 démarches de pays qui sont aujourd'hui engagées** sur l'ensemble du territoire national. Malgré une procédure pouvant apparaître longue et complexe, l'impact de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a donc été très fort sur l'organisation des acteurs locaux au sein des pays.

De fortes disparités régionales sont cependant à relever quant au taux de couverture du territoire par des démarches de pays. Elles s'expliquent généralement du fait de particularités institutionnelles locales :

- structuration ancienne du territoire en EPCI à fiscalité propre facilitant la coopération stratégique entre acteurs locaux à l'échelle du bassin d'emploi ;
- degré de volontarisme de la collectivité régionale pour la mise en œuvre des pays ;
- existence préalable de politiques territoriales régionales spécifiques ;
- particularités socio-économiques et géographiques de certaines régions (Ile-de-France, Corse, Outre-Mer).

Le taux de recouvrement des EPCI à fiscalité propre par les périmètres de pays est par contre très homogène au niveau national et montre une relation étroite ainsi qu'une cohérence forte entre intercommunalités et pays.

III.1.1.2 Les périmètres des agglomérations

La loi Chevènement, avec la DGF bonifiée, a fortement encouragé la création d'intercommunalités urbaines. La LOADDT a, quant à elle, réservé la possibilité de signer un contrat d'agglomération aux EPCI des « aires urbaines comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants ».

Au sein des 140 aires urbaines de plus de 50 000 habitants éligibles aux contrats d'agglomération, on comptait, au 1^{er} janvier 2002, 14 communautés urbaines et 120 communautés d'agglomération en France ; reflet de cette réalité, la taxe professionnelle unique concerne 7 fois plus d'habitants en 2002 qu'en 1999. Des créations et des extensions de communautés d'agglomération sont encore en cours.

III.1.1.3 L'articulation agglomération-pays dans les aires urbaines

Sur 252 périmètres de pays (définitifs ou à l'étude), 68 peuvent être considérés comme totalement ruraux, soit légèrement plus du quart : ils n'ont aucune intersection avec une aire urbaine.

Il y a donc 184 pays dont le périmètre intersecte une aire urbaine de plus de 50 000 habitants, soit 72 %. Pour autant, les configurations sont multiples, du plus urbain au moins urbain :

- Une quarantaine de pays, soit 16 %, couvrent complètement une aire urbaine. Ces pays se trouvent notamment en Bretagne et en Midi-Pyrénées.
- Une soixantaine de pays empiètent largement sur une aire urbaine, en la couvrant pour une partie seulement de son étendue (moins d'un quart) et sans intégrer le pôle urbain.
- Une cinquantaine de pays sont tangents aux aires urbaines, ne comptent qu'une ou deux communes comprises dans celles-ci. Certains relient d'ailleurs deux aires urbaines voisines, sans pour autant inclure un pôle urbain.

III.1.2. LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT (PAYS ET AGGLOMERATIONS)

La LOADDT a introduit les conseils de développement dans l'élaboration des chartes de pays et des projets d'agglomération. Dans les deux cas, il s'agit de garantir l'ouverture vers les socio-professionnels et le secteur associatif en instituant l'obligation de constituer un conseil de développement participatif pour mener à bien le projet de territoire et sa mise en œuvre. Dans les agglomérations, il est dit que le conseil de développement est associé à l'élaboration du projet (il donne son avis sur le projet définitif) et à sa mise en œuvre. Dans les pays, la loi exige que le conseil de développement co-élabore la charte, afin de répondre aux enjeux du développement de l'activité à l'échelle du bassin d'emploi.

Une centaine de conseils de développement de pays se sont constitués ou sont en cours de constitution depuis 2000, soit dans plus de la moitié des démarches reconnues à ce jour.

Pour les agglomérations, ce sont une soixantaine de conseils de développement qui sont créés à ce jour. Une quinzaine ont déjà exprimé leur avis sur le projet d'agglomération.

L'effectif de ces conseils de développement varie de 18 à 253 membres pour les pays, et atteint 500 membres à Lyon. Les 2/3 des conseils de développement de pays comptent des élus parmi leurs membres, cette proportion étant plus réduite dans les agglomérations, et plus de 90 % d'entre eux disposent de représentants des trois chambres consulaires. La plupart comptent également des représentants syndicaux du patronat et du salariat, tous secteurs d'activité confondus, et des associations familiales, rurales, environnementales, etc. Certains accueillent aussi un collègue « habitants » (par tirage au sort ou par désignation).

Une grande majorité des conseils de développement procède de créations ex-nihilo. Les autres sont issus de la mutation de comités de bassin d'emploi ou d'autres structures de cette nature préexistant à l'engagement du projet de pays.

III.1.2 LES CONTRATS DE TERRITOIRE

III.1.2.1. Les contrats de pays

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a ouvert la possibilité pour les pays de conclure un contrat particulier avec l'Etat, la Région et le Département le cas échéant, en vue de mettre en œuvre son projet de développement. Ce contrat particulier est signé en application du contrat de plan Etat/Région.

Au 30 novembre 2002, 10 contrats de pays ont été signés, 4 en Bretagne, 3 en Bourgogne, 1 en Aquitaine (convention spécifique du pays Basque validée en CIADT), 1 en Pays de la Loire et 1 contrat interrégional Midi-Pyrénées / Aquitaine.

D'ici fin 2003, une cinquantaine de nouveaux contrats de pays devraient être signés dans des régions telles que la Bretagne, la Bourgogne, l'Aquitaine, la Basse-Normandie, la Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Le rythme de signature des contrats de pays devrait donc s'accélérer fortement dans l'année à venir.

III.1.2.2 Les contrats d'agglomération

Les contrats d'agglomération, tels que prévus dans l'article 26 de la LOADDT, disposent de l'encadrement juridique complet permettant leur signature effective :

- le décret d'application de l'article susvisé datant du 21 décembre 2000 fixe notamment la période transitoire au 31 décembre 2003 et permet à chaque structure intercommunale de plus de 50 000 habitants, présente dans une aire urbaine, de signer un contrat d'agglomération ;
- la circulaire interministérielle d'application du 6 juin 2001 organise la cohérence des engagements de l'Etat pour la mise en œuvre des contrats d'agglomération.

Cinq contrats d'agglomération sont déjà signés : Le Creusot-Montceau, Bordeaux, Elbeuf, Dijon, Tarbes. A noter que le contrat du Creusot-Montceau est spécifique, puisqu'il s'agit d'un contrat unique agglomération – ville – grand projet de ville 2000-2006.

Une douzaine de structures intercommunales disposent d'un projet d'agglomération approuvé par le conseil communautaire et d'un avis du conseil de développement sur le projet. Elles sont donc en **phase de négociation financière** d'un programme d'actions et en situation potentielle d'aboutir à la signature d'un contrat entre le 2^{ème} semestre 2002 et le 1^{er} semestre 2003.

III. 2. DES CONCEPTS ET UNE DEMARCHE A CLARIFIER

Le pays - défini comme une démarche de cohésion et de solidarité fondée sur le volontariat dans un espace géographiquement, culturellement, économiquement et socialement cohérent, qui se constate, et non comme un espace institutionnel - est aujourd'hui souvent perçu comme une structure concurrente des EPCI, en raison de son institutionnalisation et d'un excès de procédures. Il est également fréquemment perçu comme faisant double emploi avec le SCOT qui suppose, depuis 2000, l'élaboration d'un « projet d'aménagement et de développement durable » alors que le pays ne peut être définitivement reconnu qu'après adoption d'une charte exprimant un « projet de développement durable », et ce sur des territoires souvent très proches.

En milieu urbain, le législateur a dissocié le projet et le contrat d'agglomération du périmètre de la communauté d'agglomération ou de la communauté urbaine afin de créer un effet de levier sur la création ou sur l'extension d'une intercommunalité urbaine. Comme pour les pays, les dispositions relatives aux agglomérations ont parfois suscité un sentiment de confusion avec la procédure de SCOT.

III.2.1. Une procédure unique pour l'urbain et le rural

Né des débats qui ont accompagné la discussion de la LOADT et tirant parti de ses premières applications locales, un concept nouveau a été forgé par la pratique pour réconcilier l'agglomération et sa périphérie, celui de « pays urbain ». Dans un « pays urbain », agglomération et pays restent solidaires et la charte de pays est élaborée en même temps que le projet d'agglomération. Si ce concept apparaît plus satisfaisant, il soulève malgré tout la délicate question des contenus respectifs de la charte de pays et du projet d'agglomération.

C'est pourquoi, dépassant les pays et contournant les agglomérations, il paraît préférable **d'utiliser le concept simple et fédérateur de « territoire »**. Un territoire (concept non administratif) se définissant comme un "espace de projet dont les habitants et les élus se sentent solidaires et partie prenante". **18**

Un territoire ne peut donc être que constaté ou reconnu. Il peut en revanche donner lieu à délimitation de différents périmètres dont le tracé est fortement déterminé par l'objet administratif poursuivi : coopération intercommunale, planification territoriale stratégique par exemple.

Dans ce contexte, les démarches de pays et de projet d'agglomération pourraient être unifiées en **une seule procédure de projet** visant tous types de territoires, afin notamment de dépasser l'opposition entre le rural et l'urbain et d'éviter les contrats gigognes là où des solidarités territoriales sont indispensables. **19**

III.2.2. Clarifier le concept de pays par rapport à l'intercommunalité

Le «pays » pourrait être défini par la loi de la façon suivante : "sur un territoire rural ou urbain présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, le pays est une fédération d'EPCI à fiscalité propre ayant pour objet, à leur initiative - le cas échéant avec des communes isolées - la mise en cohérence des différentes démarches intercommunales par un projet commun de territoire". **20**

Les modalités d'organisation de cette fédération et d'élaboration du projet de territoire doivent être librement choisies par les partenaires. Sans nécessairement une personnalité juridique, le «pays » s'organise librement pour la mise en œuvre du projet de territoire selon les modalités de droit commun : mise en œuvre par les différents partenaires des décisions communes sur leurs territoires respectifs, désignation d'un chef de file, entente intercommunale sans exclure le recours à un syndicat mixte ou à la création d'un opérateur (GIP ou SEML) lorsque la nature ou l'importance du projet le rend nécessaire. **21**

Dans ce contexte les parcs naturels ont parfaitement vocation à passer des contrats territoriaux sur la base de leur charte.

III.2.3. Harmoniser les concepts de « projet »

Le projet de développement durable d'un territoire est le projet que les assemblées d'élus se donnent, compte tenu de la vision prospective du territoire qu'elles partagent et de leurs ambitions pour ce territoire. Plus ou moins ambitieux et plus ou moins finalisé selon le cas, il fixe des objectifs et des modalités d'action dans tous les domaines nécessaires pour le développement local (développement économique, habitat, transports, grands équipements, mais aussi aides et services sociaux, accès à la culture, etc.).

Ce projet peut avoir des finalités très variables selon le territoire. Ainsi, selon le cas, l'accent sera mis plutôt sur un besoin d'engagement d'actions nécessitant ou pas une contractualisation, sur un besoin de régulation et d'orientation du développement au travers de la planification. Il est essentiel que les élus puissent disposer de l'ensemble des moyens d'action disponibles pour décliner leur projet de territoire.

On aura, selon le cas, différentes situations : un territoire qui se contentera d'une démarche de planification au travers de l'élaboration d'un SCOT, d'une démarche de territoire sans SCOT, d'une démarche de territoire qui s'accompagnera de l'élaboration d'un SCOT.

Il faut laisser aux élus le **libre choix d'une politique** qui pourra, selon les situations, les amener à **déconnecter la démarche** de projet de territoire d'une démarche de planification stratégique **ou, au contraire, à intégrer ces deux démarches.** **22**

Si le choix est d'intégrer les deux démarches, on peut estimer **que là où un SCOT existe avec son PADD, ce dernier peut être utilement à la base d'un projet de territoire dans le respect de la procédure correspondante ; inversement, une démarche de projet de territoire peut être à la base du SCOT et de son PADD en respectant quelques règles de forme** prévues par la loi SRU : périmètre de cohérence validé par le préfet, délibération prévoyant les modalités de concertation avec le public, débat sur les orientations générales du projet de territoire/PADD au sein de l'organe délibérant de l'EPCI au moins 4 mois avant l'examen du projet de schéma... **23**

III. 3. SIMPLIFIER LES PROCEDURES

La question du double périmètre (périmètre d'étude et périmètre définitif) qui ouvre et clôt la procédure de reconnaissance des pays est l'une des manifestations les plus sensibles de l'excès de procédure concernant les pays. La simplification en un seul périmètre, largement souhaitée, soulève cependant une question de fond quant à la finalité de la démarche de pays selon que l'on considère que le périmètre doit être défini ou simplement constaté.

Dans le premier cas, le périmètre a pour finalité essentielle de construire, ensemble (Intercommunalités, Département, Région, Etat), un projet commun . Dans le second cas, il porte reconnaissance de la démarche de projet adoptée par un certain nombre d'EPCI et de communes, ce périmètre pouvant également servir de cadre de contractualisation entre les partenaires au projet, l'Etat et les autres collectivités.

III.3.1 – Le périmètre défini ou la construction d'un projet commun à l'Etat et aux acteurs locaux sur un territoire

Dans la double perspective d'un approfondissement de la décentralisation et de la disparition des fonds structurels européens, la territorialisation des politiques publiques de l'Etat et la mise en synergie de l'action territorialisée des grands opérateurs de services publics apparaît, sous réserve de ne pas tomber dans l'esprit de système, comme le moyen d'une organisation et d'un fonctionnement plus efficaces des services publics et d'une redistribution aux différentes échelles.

Il ne peut cependant pas s'agir de la seule démarche de l'Etat et des grands opérateurs, dont la capacité d'intervention directe et généralisée va diminuer avec la mise en œuvre de la phase II de la décentralisation, mais de la rencontre entre les points de vue de l'Etat et des grands institutionnels (formalisés au niveau déconcentré), de la Région et du Département avec le projet élaboré et porté par les acteurs locaux sur un territoire donné (EPCI). Ceci suppose, d'une part, l'affirmation par l'Etat (dans un PTE rénové), et par les grands institutionnels, de leur politique de territorialisation de leur action, ainsi que la recherche d'une articulation de leurs politiques, et d'autre part, l'émergence de projets pertinents à une échelle correspondant aux enjeux de l'Etat et des grands institutionnels et dont les élus sont susceptibles d'être partenaires au contrat.

L'Etat déconcentré et les grands institutionnels contracteraient alors sur leurs moyens et leurs politiques propres, dans une mise en synergie des compétences autour d'une politique territoriale décidée par l'ensemble des acteurs.

Dans cette hypothèse, la définition concertée d'un périmètre est un préalable incontournable à la contractualisation, le périmètre devant constituer un cadre géographique et institutionnel pertinent pour la territorialisation des politiques de l'ensemble des partenaires.

III.3.2 – Le périmètre constaté ou l'accompagnement par l'Etat d'un projet de territoire

Le périmètre souvent étroit des EPCI à fiscalité propre et la fragmentation institutionnelle qui en résulte ne permettent pas de traiter les problèmes qui se posent à l'échelle pertinente pour l'aménagement du territoire : celle des bassins de vie ou des bassins d'emploi.

Dans le contexte de décentralisation accrue, il est essentiel d'encourager la constitution d'espaces de projet au niveau infra-régional afin de permettre aux EPCI de dépasser le cadre institutionnel, de mettre leurs projets communautaires et leur action dans une perspective territoriale plus large et de leur proposer un cadre de travail commun à une échelle permettant de fonder une stratégie de développement économique local dans un souci d'aménagement du territoire. Il s'agit, ce faisant, de favoriser, par des démarches spontanées de développement territorial de plus en plus exigeantes, la constitution progressive d'entités fortes au niveau infra-régional, tant en milieu urbain qu'en milieu rural, afin de combler un véritable besoin.

Totalement libre quant au contenu et aux modalités d'élaboration ou de mise en œuvre de son projet, dans le respect des règles de droit commun (CGCT, Code de l'urbanisme, droit des marchés, etc.), le projet ne serait confronté à d'éventuelles exigences de l'Etat, des grands opérateurs nationaux ou d'autres collectivités territoriales, qu'en cas de contractualisation.

Dans cette hypothèse, le périmètre est celui que les EPCI se donnent en s'associant. C'est un périmètre déclaratif, qui résulte de la libre volonté de s'associer des EPCI, et que le représentant de l'Etat constate, après avis.

Dans cette hypothèse également, il y a dissociation du projet territorial et de la contractualisation, l'Etat n'intervenant pas dans la procédure d'élaboration du projet

mais pouvant choisir de ne pas contractualiser sur les objectifs de développement territorial retenus par les élus lorsque ces objectifs ne sont pas compatibles avec la vision de l'Etat quant aux enjeux de ce territoire et à ses perspectives de développement. Une telle démarche suppose un affichage clair de l'analyse territoriale et des objectifs de l'Etat, dans le PTE notamment.

Que le périmètre soit défini ou constaté, il est évident qu'il faille supprimer un des deux périmètres afin d'alléger la procédure et de la simplifier. **24**

III. 3.3 Une procédure pour fixer les périmètres qui soit à la fois plus concertée, plus rapide et plus efficace.

S'agissant d'une fédération d'EPCI, l'initiative de la reconnaissance du territoire de projet devrait être communautaire, les communes concernées non membres d'un EPCI pouvant s'associer à la démarche mais non y être contraintes.

Le périmètre serait défini ou constaté, selon le cas par le préfet de région après avis du conseil régional, du conseil général, du préfet de département et de la CDCI.

Le passage par la CRADT serait supprimé. **25**

La présence d'un conseil de développement obligatoire serait supprimée et l'on pourrait y substituer une association de la société civile par la consultation du CESR sur le périmètre et une mission de conseil du CESR auprès des EPCI sur les modalités d'association de la société civile à l'élaboration du projet les plus adaptées au contexte local (au moyen d'un conseil de développement, le cas échéant). **26**

IV- REDEFINIR LE CONTENU DE LA CONTRACTUALISATION

La contractualisation est un concept qui doit être clarifié et enrichi en commençant par affirmer ce qu'elle n'est pas :

- une façon insidieuse de rechercher des cofinancements ou de transférer des charges,
- un élément de complexité dans la gestion des compétences, chaque compétence devant être gérée à partir d'un bloc cohérent.

La contractualisation est en revanche indispensable pour mettre en synergie les compétences décentralisées et déconcentrées autour d'une politique territoriale décidée par l'ensemble des acteurs de terrain. L'important ne peut plus être le saupoudrage des subventions mais la mise en synergie des compétences et la rationalisation des services publics.

Quelle que soit la modalité de reconnaissance du périmètre (périmètre défini ou périmètre constaté) et que la contractualisation soit l'objet du périmètre ou le corollaire d'une démarche de projet menée par les élus, le périmètre devrait être le cadre de contractualisation associant, outre l'Etat et la fédération d'EPCI, les grands opérateurs de services publics, la Région, le Département et tout organisme concerné selon la nature du projet (PNR, CCI, etc.) dans trois domaines :

- sur des objectifs de développement territorial concertés entre l'Etat et les grands opérateurs de services publics et l'ensemble des collectivités territoriales intéressées, sur le rôle de chacun des partenaires dans la mise en œuvre de ces objectifs ainsi que sur la territorialisation des politiques publiques de l'Etat et des grands opérateurs ;
- sur des expériences partenariales innovantes dans l'organisation et l'ingénierie administratives permettant un service public plus proche et plus efficace ;
- sur la réorganisation de l'ensemble des services publics à la population dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques. **27**

CONCLUSION

Il est évident que les territoires concernés restent encore des territoires en évolution : des communautés sont encore à créer ou peuvent se regrouper, des extensions de compétences sont à prévoir et des syndicats sont à intégrer ou à supprimer.

Dans ce contexte, il est nécessaire d'engager une réflexion globale autour des CDCI et de mettre systématiquement en révision tous les schémas de coopération intercommunale.

Il est également proposé de faire apparaître sur ces schémas des « périmètres de cohérence et de contractualisation ». Ces périmètres faciliteront la création, en milieu urbain, de syndicats mixtes de SCOT et, en milieu rural, de pays en vue de contractualiser avec l'Etat, la Région et le Département. Les décisions concernant ces périmètres relèvent du Préfet de département pour le SCOT et de région pour la contractualisation ou la création des périmètres de pays. En cas de conflit entre les collectivités locales, le préfet de région peut s'appuyer sur la volonté des élus locaux à travers le schéma de coopération intercommunale ou réunir, si nécessaire, une conférence des exécutifs pour favoriser l'émergence d'un consensus. L'association des socioprofessionnels pourrait se faire à travers une consultation du CESR.

Pour le rural, une plus grande souplesse pourrait être donnée pour l'établissement des SCOT en supprimant la règle des 15 km et les ententes ou pays pourraient être réalisés à partir de procédures simplifiées (suppression de l'exigence du double périmètre, de la CRADT, des conseils de développement obligatoires). Bien évidemment, on doit pouvoir, à partir d'un même syndicat mixte support, réaliser un SCOT et engager une contractualisation, en milieu rural comme en milieu urbain.

Trois scénarios sont donc envisageables pour la mise en forme de ces modifications : la relecture de chacune des lois en simplifiant les dispositifs et les procédures tout en créant des passerelles avec les autres textes, la synthèse des trois lois dans un texte commun ou la refonte de l'ensemble des concepts et la réécriture d'une nouvelle organisation territoriale.

Ce dernier scénario est certainement le plus satisfaisant intellectuellement mais il nécessitera trop de temps pour que l'on puisse attendre sa réalisation sans, le plus rapidement possible, mettre fin à des arbitrages contre-productifs et relire sur les bases ci-dessus évoquées les trois lois afin de les simplifier. Cette simplification immédiate permettrait aussi l'expression d'un discours politique clair sur l'intercommunalité.

Enfin il nous semble important de faire trois suggestions méthodologiques pour l'avenir :

- une réflexion doit être menée au travers de la constitution d'un groupe de travail Ministère de l'Équipement (DGUHC, DR, DTT) et Ministère de l'Intérieur (DGCL) afin de travailler sur l'articulation transports-déplacements-urbanisme dont le principe a été décidé lors du dernier Comité des Directeurs du Développement Urbain avec la

question de la coordination des maîtrises d'ouvrage AOTU, SCOT, PDU, celle du stationnement et du pouvoir de police des maires ;

- la confirmation de la poursuite du travail de l'observatoire interministériel des politiques territoriales mis en place par la DGCL et la DGA, la DIV, la DATAR, la DGUHC depuis bientôt deux ans et qui permet aux services de l'Etat, notamment au niveau des administrations centrales, de disposer des données communes et actualisées des différents ministères, en particulier sur les questions de périmètres, que nous avons abondamment utilisées pour ce groupe de travail ;

- la mise en place d'un groupe de travail DATAR/DGUHC/DGCL/DEEE sur l'évolution des outils de planification pour les grands territoires (SRADT-DTA). **28**