

**PROFESSION  
BANLIEUE**

**CENTRE DE RESSOURCES**

15, rue Catulienne

93200 Saint-Denis

Tél. : 01 48 09 26 36

Fax : 01 48 20 73 88

profession.banlieue@wanadoo.fr

**LES « OUTILS » DE PROFESSION BANLIEUE**

# **INTERCOMMUNALITÉ ET COOPÉRATION ENTRE LES TERRITOIRES**

Gérard LOGIÉ – *Avril 2002*



# Intercommunalité et coopération entre les territoires

---

Le présent document rassemble les communications et témoignages qui ont été produits au cours du séminaire destiné aux chefs de projet de la politique de la ville de la Seine-Saint-Denis qui s'est déroulé les 11 et 12 avril 2002 à Profession Banlieue. Il répond aux questions que ces professionnels se posent dans leur pratique quotidienne sur la compréhension des règles du jeu liées à la décentralisation, à l'intercommunalité et aux lois récentes qui la régissent, sur les compétences exercées par les établissements publics de coopération intercommunale, sur les mécanismes financiers et fiscaux rencontrés, sur l'articulation entre l'intercommunalité et les autres collectivités territoriales. Il ne constitue donc pas une réponse complète aux questions posées et encore moins aux questions soulevées par la mise en œuvre de l'intercommunalité en milieu urbain et particulièrement en Île-de-France. Les informations qu'il propose permettent le cas échéant d'aller chercher des réponses plus précises ailleurs.



## Sommaire

---

<b>La décentralisation</b> . . . . .	7
Rappel historique . . . . .	7
Le principe de libre administration . . . . .	8
Les transferts de compétences . . . . .	10
Vers une nouvelle étape de la décentralisation . . . . .	14
<b>L'évolution de l'intercommunalité</b> . . . . .	15
Bref historique de l'intercommunalité . . . . .	15
La montée rapide de l'intercommunalité à fiscalité propre . . . . .	15
Les compétences des communautés . . . . .	17
1. Les communautés de communes . . . . .	17
2. Les communautés d'agglomération . . . . .	18
3. Les communautés urbaines . . . . .	18
La procédure de création des communautés . . . . .	19
Le régime fiscal des nouvelles communautés . . . . .	20
La taxe professionnelle unique (TPU) . . . . .	21
La dotation d'intercommunalité . . . . .	22
La population de la dotation globale de fonctionnement (DGF) . . . . .	24
L'intégration fiscale . . . . .	24
Rappel de la composition du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de chaque catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)	25
Le potentiel fiscal . . . . .	25
L'écart relatif de potentiel fiscal . . . . .	27
L'évaluation de la dotation d'intercommunalité . . . . .	27
<b>La politique de la ville</b> . . . . .	29
Bref historique de la politique de la ville . . . . .	29
<b>La politique des pays et des agglomérations</b> . . . . .	35
Les principales étapes de l'histoire du pays . . . . .	35
Les pays de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire (LOADT, 1995) . . . . .	36
La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), ou loi Voynet (1999) . . . . .	37
La procédure de reconnaissance des pays et des agglomérations . . . . .	38
L'élaboration du projet d'agglomération . . . . .	39
Comment organiser l'articulation des territoires ? . . . . .	40
L'auto-évaluation d'une démarche de projet de territoire . . . . .	42
Reconnaître le territoire dans sa diversité . . . . .	42
Bâtir le projet sur le long terme . . . . .	42
Organiser les alliances avec l'extérieur . . . . .	42

Accorder une large place à la participation . . . . .	43
Adapter l'organisation locale aux exigences du projet de territoire. . . . .	43
<b>La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. . . . .</b>	<b>47</b>
Les schémas de cohérence territoriale. . . . .	47
<b>La loi relative à la démocratie de proximité (20 février 2002) . . . . .</b>	<b>51</b>
<b>Les projets territoriaux de l'État . . . . .</b>	<b>53</b>
<b>Questions soulevées par la mise en œuvre de la politique de la ville . . . . .</b>	<b>57</b>
L'historique des relations intercommunales comme point de repère. . . . .	57
La politique de la ville a elle-même une histoire dans chaque territoire . . . . .	58
La question du périmètre de l'intercommunalité, porteuse de la politique de la ville . .	60
Le rôle de l'État . . . . .	61
Les compétences intercommunales et la politique de la ville . . . . .	61
La participation des habitants et la démocratie représentative dans la politique de la ville . . . . .	63
 Bibliographie. . . . .	 65
Sites Internet. . . . .	67
Sigles utilisés. . . . .	68

# La décentralisation<sup>1</sup>

---

## RAPPEL HISTORIQUE

La révolution de 1789 a hérité du caractère centralisateur de l'État français: la République et ses représentants sont dépositaires de la légitimité qu'incarnait le roi. Lorsque, par la loi du 8 pluviôse de l'an VIII, sont créées les communes à la place des anciennes paroisses, et les départements, les membres des conseils municipaux et départementaux sont nommés par les représentants de l'État. Les collectivités locales sont soumises à une étroite tutelle des préfets.

Après la révolution bourgeoise de 1830, les lois du 21 mars 1831 et du 22 juillet 1832 introduisent l'élection des membres des conseils municipaux et des conseils généraux; mais ne peuvent voter que ceux qui paient l'impôt (scrutin censitaire). Le maire reste nommé par le gouvernement et la tutelle des représentants de l'État sur les collectivités locales s'exerce de manière très étroite, témoignant de la méfiance des fonctionnaires de l'État vis-à-vis des représentants locaux.

Avec les lois de 1882 et 1884, les maires et les présidents de conseils généraux sont élus par les conseillers. Mais la tutelle de l'État reste très présente: il s'agit d'une tutelle à la fois sur l'opportunité des décisions locales et sur la conformité des décisions prises avec la loi. En outre, cette tutelle s'exerce dans le domaine technique, par les représentants des administrations de l'État qui définis-

sent les projets, et dans le domaine financier, dans la mesure où les communes sont dépendantes des subventions de l'État et plus tard des crédits attribués en complément de celles-ci pour réaliser leurs projets. Les délibérations et les arrêtés du représentant de l'exécutif local sont soumis à l'accord préalable et explicite du représentant de l'État dans le département. C'est ce que l'on appelle le contrôle *a priori*.

Cette situation va se poursuivre pendant près d'un siècle. Après la deuxième guerre mondiale et avec l'importance croissante de l'implication des collectivités locales dans les projets, le besoin de secouer la tutelle de l'État se fait de plus en plus manifeste. À la fin du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, un projet de loi inspiré du rapport «Vivre ensemble», rédigé par Olivier Guichard, est adopté le 22 avril 1980 par le Sénat qui traditionnellement représente les collectivités locales; mais il ne vient jamais en lecture devant l'Assemblée nationale.

C'est dans ce climat qu'interviennent, dès la fin de la première année du septennat de François Mitterrand, les lois dites de décentralisation préparées par Gaston Deferre: elles marquent la volonté du gouvernement de réformer les collectivités locales. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions affirme le principe de la liberté des collectivités locales face à l'État: ce dernier n'exer-

---

1. Cf. Georges Gontcharoff et Serge Milano, *La Décentralisation, nouveaux pouvoirs, nouveaux enjeux*, Syros, septembre 1985.

cera désormais qu'un contrôle de légalité et le fera *a posteriori*. Les lois qui suivent (une quinzaine) vont définir successivement la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales (7 janvier 1983 et 22 juillet de la même année), les moyens humains (loi du 26 janvier 1984 créant une fonction publique territoriale) et les dispositions financières relatives aux finances des collectivités locales (taxe d'habitation et taxe professionnelle en 1985). Enfin, des lois particulières adapteront, ministère par ministère, la législation existante à l'esprit et à la lettre de la décentralisation.

## LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION

L'article 1 de la loi du 2 mars 1982 énonce que «les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus».

Pour la **commune**, ce principe n'apporte rien de nouveau par rapport à la loi du 5 avril 1884 qui l'avait érigée en collectivité territoriale de plein exercice. Le conseil municipal élu au suffrage universel direct prend ses décisions sous forme de «délibérations». Le maire élu par le conseil a la charge de l'instruction et de l'exécution de ces délibérations. Il dispose à cet effet d'une administration communale dont il est le patron et prend ses décisions sous forme d'arrêtés. Délibérations, arrêtés, décisions sont des actes administratifs que la commune accomplit librement.

Le **département**, créé le 15 février 1790, va franchir tous les régimes et toutes les constitutions, marquant profondément le paysage administratif français. La loi du 10 août 1971 délimite précisément les attributions respectives du conseil général, assemblée délibérante, et du préfet, qui dispose du pouvoir exécutif dans le département.

La loi du 2 mars 1982 apporte les modifications suivantes : l'exécutif départemental est transféré du préfet au président du conseil général, qui est investi de la quasi-totalité des pouvoirs (prépare

et exécute les délibérations, ordonne les dépenses et prescrit les recettes, gère le domaine du département...). Ce transfert s'accompagne d'une réforme des institutions départementales (président, bureau, commission départementale). Le conseil général se réunit à l'initiative de son président au moins une fois par trimestre, mais aussi à la demande du bureau ou d'un tiers au moins de ses membres (dans ce cas sur un ordre du jour précis et pour une durée n'excédant pas deux jours). Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. À cet effet, il reçoit du président un rapport sur chaque affaire soumise à délibération au moins huit jours avant la réunion du conseil ; il entend une fois par an le rapport élaboré par le président sur l'état du département ; il débat des orientations budgétaires au moins deux mois avant l'examen du budget. Autant de dispositions qui ne sont pas en vigueur dans les communes. Enfin la loi du 2 mars 1982 élargit les compétences du département : «le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences» (art. 23) et, pour pallier les inconvénients du morcellement communal, il peut créer avec elles une «agence départementale» ayant pour objet d'apporter une «assistance d'ordre technique, juridique ou financier».

Pour la **région**, la loi du 2 mars 1982 apporte aussi de profonds changements. L'article 59 indique que «les régions sont des collectivités territoriales et [qu'elles] sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct».

La loi du 2 mars 1982 transforme en profondeur les institutions régionales et substitue le statut de collectivité territoriale à celui d'établissement public :

- 1) Le conseil régional désormais composé d'élus au suffrage universel direct pour six ans (les premières élections interviendront en 1986) devient l'assemblée délibérante. Il se réunit dans trois cas : à l'initiative du président, au moins une fois par trimestre (sans durée légale), à la demande soit de son bureau, soit d'un tiers de ses membres (sur ordre du jour déterminé et pour une durée de deux jours), en



## Principales étapes de l'histoire de la région

À partir de la Révolution française, le refus de l'identité régionale semble être l'essence même de la nation française. La III<sup>e</sup> République, dominée par le parti radical, est attachée à la conception d'une République une et indivisible. Malgré les nombreux projets<sup>2</sup> d'administration régionale déposés au Parlement durant cette période, les premières régions n'apparaissent qu'en 1919, par regroupement des chambres de commerce en régions économiques (Étienne Clémentel, ministre du Commerce de l'époque) : ces regroupements n'ont ni personnalité civile ni moyens financiers.

L'assimilation entre l'idéal républicain et l'anti-régionalisme est renforcée par l'initiative du régime de Vichy qui en 1941 installe les préfetures régionales. À la Libération, l'idée régionale sera de ce fait discréditée. C'est pourquoi les commissaires de la République, instaurés par l'ordonnance du 10 janvier 1944, sont supprimés par la loi du 22 mars 1946 à la quasi-unanimité.

La région va voir le jour sous la IV<sup>e</sup> République, dans un contexte hostile, beaucoup plus comme une technique d'aménagement centralisé du territoire que comme une tentative de démembrement de l'État-nation. Les programmes d'action régionale issus des décrets Faure-Pfimlin<sup>3</sup> en 1955 traduisent la même vision d'une région limitée à être un cadre d'action pour l'État. La loi de 1964 confirme cette orientation en nommant à sa tête un préfet assisté d'une conférence administrative régionale (CAR) et entouré d'une commission pour le développement économique régional (CODER) strictement consultative.

Le rappel du général de Gaulle et l'avènement de la V<sup>e</sup> République (28 septembre 1958) ne consacrent pas davantage l'idée régionale. Pourtant, onze ans plus tard, de Gaulle organise un référendum le 27 avril 1969 portant sur la création de régions et la réforme du Sénat. Dans un contexte marqué par l'hostilité ouverte des partis politiques et des corps constitués, le référendum est rejeté. De Gaulle quitte le pouvoir. Pourtant, l'idée régionale progresse.

La loi du 5 juillet 1972 reconnaît l'existence d'une spécificité régionale et constitue la région en établissement public régional à compétence spécialisée (développement économique et social), légalement et limitativement définie : le législateur se refuse à reconnaître qu'il existe une acception générale des « affaires de la région ». Le préfet voit ses pouvoirs élargis à l'administration de la région (grâce à l'existence d'une mission régionale). La CODER disparaît pour faire place au conseil régional composé d'élus (députés et sénateurs de la région, représentants des collectivités locales élus par les conseils généraux, représentants des agglomérations désignés en leur sein par les conseils municipaux et les conseils de communautés urbaines) qui délibèrent sur les affaires relevant de la compétence spécialisée de la région. Un comité économique et social est créé, composé des forces vives de la région, dont la fonction est purement consultative.

La loi du 2 mars 1982 fait de la région une nouvelle collectivité locale, il est vrai assise sur un scrutin organisé au niveau départemental. C'est donc un gouvernement de gauche qui fait aboutir l'institution régionale qui sera largement investie dès 1982 par la droite. Vingt ans après, à l'été 2002, les principaux éléments d'une relance de la décentralisation semblent porter sur le renforcement des pouvoirs de la région, cette fois sous un gouvernement de droite.

cas de circonstances exceptionnelles par décret. « Il élabore et approuve le plan régional » et « il propose aux collectivités de la région des mesures qui doivent favoriser la coordination des investissements publics locaux » ; il émet des avis sur l'élaboration du plan national et consulte à cet effet les collectivités territoriales de la région ; il règle les affaires qui sont de la compétence de la région, il vote le budget et approuve le compte administratif ; il donne son avis sur les conditions d'utilisation des crédits de l'État dans la région.

- 2) Le président de la région, élu par le conseil régional, est l'exécutif de la région. Il est le chef de l'administration régionale. Il instruit et exécute les affaires soumises à délibération du

conseil régional. Il élabore chaque année un rapport sur la situation de la région, l'état d'exécution du plan régional et l'activité des services. Il peut saisir le conseil économique et social régional (CESR) pour avis et étude sur tout projet à caractère économique, social ou culturel.

- 3) Le conseil économique et social régional (40 membres au minimum, 110 au maximum) est composé de quatre catégories de membres : les représentants des non-salariés (35 %), les représentants des syndicats de salariés (35 %), les représentants des organismes qui participent à l'animation économique et sociale (25 %), les personnalités (5 %) ; le président est élu. Le conseil se réunit à l'initiative de son

2. Cf. Jean-Pierre Ollivaux, *La Décentralisation : la région et l'aménagement du territoire*, Syros, novembre 1985. L'auteur cite Maurice Bourgeol (*Les Institutions régionales de 1789 à nos jours*, Berger-Levrault, 1969) qui en a dénombré 41 entre 1890 et 1926, « provenant essentiellement des bancs de la droite ».

3. Edgar Faure était président du conseil des ministres et Pierre Pfimlin ministre des Finances et des Affaires économiques.

président éventuellement une fois par trimestre. Assemblée consultative, le CESR remplit trois fonctions: il donne obligatoirement un avis sur la préparation et l'exécution du plan national dans la région, sur le projet et l'exécution du plan régional, sur les orientations budgétaires. Il élabore un avis à la demande du président du conseil régional sur tout projet à caractère économique, social ou culturel. Il peut décider d'étudier de sa propre initiative (droit d'auto-saisine limité à une fois par semestre et pour une durée limitée à deux jours) toute question entrant dans les compétences de la région. Le CESR dispose pour son fonctionnement de moyens mis à sa disposition par le conseil régional.

La libre administration des collectivités territoriales (communes, département et région) suppose qu'elles disposent de moyens propres, humains et financiers. Sur le plan humain, elles disposent d'un personnel bénéficiant d'un statut (fonction publique territoriale); sur le plan financier, de ressources propres, et notamment d'un impôt local. Corollaire de cette liberté nouvelle, les collectivités territoriales prennent des décisions qui deviennent exécutoires dès lors qu'elles ont été affichées et qu'elles ont été transmises au représentant de l'État. En contrepartie de cette liberté nouvelle, les décisions des collectivités territoriales sont soumises à un contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État. De la même manière, les comptes des collectivités locales sont soumis à l'examen de nouvelles instances de conseil et de contrôle, les chambres régionales des comptes.

## **LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES**

On trouvera dans les tableaux ci-après les principaux domaines de compétences qui résultent de la loi de répartition des compétences de 1983 modifiées.

PRINCIPAUX DOMAINES DE COMPÉTENCE DES COLLECTIVITÉS LOCALES			
	Commune	Département	Région
<b>Urbanisme</b>	Élaboration intercommunale du SCOT et du PLU Délivrance du permis de construire (si POS approuvé)	Avis sur le périmètre Avis en cas d'équipements départementaux	
<b>Aménagement rural, planification et aménagement du territoire</b>	Élaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement et de développement	Avis sur le plan régional Programme d'aide à l'équipement rural	Participation à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan national Plan régional Contrat de plan État-région Missions d'aménagement ou d'information touristique Parc naturel régional Avis sur les périmètres des pays (CRADDT*) et sur les chartes de pays et les projets d'agglomération
<b>Logement</b>	Programme local de l'habitat (au sein d'EPCI) Action en faveur des mal logés Logement social	Conseil départemental de l'habitat Avis sur la répartition des aides à l'habitat Aides sociales au logement	Définition des priorités de l'habitat, aides complémentaires à celles de l'État (prêts, bonifications, garanties d'emprunts) Encouragement à la qualité, à l'innovation, à l'économie d'énergie
<b>Transport et mer</b>	Avis sur le schéma régional Avis sur le plan départemental Convention avec le département Ports de plaisance et police des ports Élaboration d'un plan de circulation	Avis sur le schéma régional, Établissement du plan départemental des transports, Approbation du plan départemental des services réguliers de voyageurs non urbains, et autorisation d'exploiter, homologation de leurs tarifs Financement et organisation des transports scolaires Avis sur les conventions avec la SNCF Ports maritimes civils de commerce et de pêche Transport maritime pour la desserte des îles Aide aux travaux d'aménagement pour les cultures marines	Établissement du schéma régional des transports Création de certains aéroports (expérimentation) Convention avec la SNCF (lignes inscrites sur le schéma) Création de canaux et ports fluviaux Aides à la pêche et aux entreprises de culture marine Ports maritimes (expérimentation)

\* Conférence régionale de l'aménagement et du développement durable du territoire.

<b>PRINCIPAUX DOMAINES DE COMPÉTENCE DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b>			
	<b>Commune</b>	<b>Département</b>	<b>Région</b>
<b>Éducation</b>	<p>Implantation des écoles, classes élémentaires et maternelles, finance, construit, équipe, entretient les écoles pré-élémentaires et élémentaires</p> <p>Modification possible des horaires scolaires</p>	<p>Programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges</p> <p>Finance, construit, équipe, entretient les collèges</p>	<p>Programmes prévisionnel des investissements et de leur localisation, lycée et établissements d'éducation spécialisée</p> <p>Finance, construit, équipe, entretient les lycées et les établissements d'éducation spécialisée, lycées agricoles, écoles et collèges de formation aquacole et maritime</p>
	<p>Organisation d'activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires dans les locaux scolaires.</p> <p>Création, organisation et financement de l'enseignement des arts plastiques, de la musique, de la danse et de l'art dramatique (sauf enseignement supérieur)</p>		
<b>Formation professionnelle et apprentissage</b>		<p>Avis des comités départementaux de la formation professionnelle</p>	<p>Plan régional pour le développement de la formation professionnelle</p> <p>Mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle</p> <p>Finance les organismes de formation professionnelle</p> <p>Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle</p>
<b>Action sociale et santé</b>	<p>Peut exercer des compétences du département par convention avec lui</p> <p>Organise et finance les bureaux municipaux d'hygiène et de désinfection</p> <p>Instruction des dossiers d'aide sociale par les CCAS</p>	<p>Prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale. Adopte un règlement d'aide sociale</p> <p>Responsable des services et prestations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Protection sanitaire de la famille et de l'enfance</li> <li>– Lutte contre les fléaux sociaux,</li> <li>– Lutte contre la tuberculose, le cancer, le sida</li> <li>– Protection maternelle et infantile, vaccinations</li> <li>– Aide sociale à l'enfance, aux familles, aux personnes handicapées et aux personnes âgées</li> </ul> <p>Arrête un schéma des établissements et services sociaux et médico-sociaux</p> <p>Autorise la création et l'extension des établissements sociaux et fixe les prix de journée</p>	

PRINCIPAUX DOMAINES DE COMPÉTENCE DES COLLECTIVITÉS LOCALES			
	Commune	Département	Région
<b>Équipements collectifs</b>	Création et entretien des voies communales et des chemins ruraux	Répartition aux communes et aux maîtres d'ouvrage des crédits d'électrification rurale, de remembrement et de travaux hydrauliques Création et entretien des voies départementales Organise et gère le service d'incendies et de secours	
<b>Environnement, patrimoine et action culturelle</b>	Proposition ou accord sur la création de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) Organise et finance les musées municipaux et les bibliothèques municipales Conserve les archives municipales Avis sur le plan départemental des itinéraires de grandes randonnées	Organise et finance les musées départementaux Bibliothèque centrale de prêt Conserve les archives départementales Reçoit les archives régionales de l'État et des personnes privées Définit et modifie le plan départemental des itinéraires de grandes randonnées Alimente et gère le FDCAUE*	Collège du patrimoine et des sites Liste des sites et paysages à sauvegarder Organise et finance les musées régionaux Conserve les archives régionales

\*Fonds départemental du CAUE (conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement).

## VERS UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION

Vingt ans après la première loi, le besoin d'aller plus avant dans le processus de décentralisation octroyée par l'État se fait sentir. Mais l'État et les élus puisent leur légitimité aux mêmes sources. Comment, dans ces conditions, une deuxième étape de la décentralisation pourra-t-elle augmenter de manière substantielle les pouvoirs des collectivités locales sans remettre en question les bases des pouvoirs de l'État? En tout état de cause, la montée en charge de l'intercommunalité depuis la loi sur l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992, la création des pays (1995) et des agglomérations (1999), l'impossibilité de supprimer des niveaux d'administration, la complexité du recouvrement des compétences entre les collectivités locales et les financements croisés qu'il génère, l'inégalité croissante des ressources et des dépenses locales ainsi que l'inefficacité des systèmes de compensation ou de péréquation prévus par la loi sont autant d'éléments qui justifient la recherche d'une nouvelle étape de la décentralisation. Le rapport élaboré par la commission pour l'avenir de la décentralisation et présenté le 17 octobre 2000<sup>4</sup> comporte 154 propositions et 12 évolutions majeures dont certaines ont déjà été concrétisées au cours de la législature qui s'achève au printemps 2002.

---

### Douze évolutions majeures pour la décentralisation (propositions de la commission pour l'avenir de la décentralisation)

- Démocratiser l'intercommunalité à l'horizon 2007
  - Rénover le département
  - Renforcer le pouvoir régional
  - Accroître la déconcentration de l'État
  - Mieux distribuer les compétences
  - Réaffirmer les principes de répartition par bloc de compétences et de refus de tutelle entre collectivités
  - Renforcer la démocratie de proximité (y compris droit de vote des étrangers)
  - Favoriser un accès plus démocratique aux fonctions électives
  - Accroître la sécurité juridique au sein des collectivités
  - Adapter la fonction publique territoriale aux exigences de la décentralisation
  - Moderniser les finances locales et promouvoir une politique de péréquation ambitieuse
  - Faire le point régulièrement sur la mise en œuvre des réformes au sein d'une conférence annuelle
- 

4. Cf. *Refonder l'action publique locale*, rapport remis au Premier ministre par Pierre Mauroy, président de la commission pour l'avenir de la décentralisation.

# L'évolution de l'intercommunalité

---

## BREF HISTORIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Depuis la création en 1793, sur l'emprise des paroisses, des 44 000 communes (devenues 36 600 aujourd'hui), toutes les tentatives d'organisation de l'intercommunalité ont été considérées comme une menace par les élus locaux.

Mais l'intercommunalité est ancienne: les ententes intercommunales datent de 1830 et les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) de 1890. Les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) sont instaurés seulement en 1959, les syndicats mixtes (regroupant des communes, des groupements de communes, des départements, des régions ou même d'autres établissements publics comme les chambres consulaires) en 1955. Les districts (urbains en 1959 et étendus en 1975 aux communes rurales), puis les communautés urbaines en 1966 et les villes nouvelles en 1970, sous la forme de syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), complètent la panoplie des institutions intercommunales, notamment pour accompagner la mise en place de l'urbanisation. Telles étaient les formes possibles de coopération intercommunale à la fin des années 1980. L'équipement du milieu rural et la croissance urbaine ont largement utilisé ces formes de regroupement, puisqu'il

existait, en 1989, 16 000 syndicats intercommunaux mais peu de districts (165), 9 SAN et 9 communautés urbaines (dont 4 créées par la loi<sup>1</sup>). Toutes ces organisations sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Au cours de cette période, l'attachement à la commune a paradoxalement été renforcé par la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes<sup>2</sup>, fusions majoritairement rejetées par les élus locaux<sup>3</sup>. La lente marche vers la décentralisation, concrétisée de manière irréversible par la loi du 2 mars 1982 et celles des années suivantes, ne modifie pas l'attitude réservée des élus vis-à-vis de l'intercommunalité; en 1986, on voit se légaliser une pratique largement répandue: le SIVOM à la carte.

## LA MONTÉE RAPIDE DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE

Il faut attendre la fin de l'année 1989 pour voir apparaître un projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République (ATR), voté en première lecture avec une seule voix de majorité; il est adopté le 6 février 1992. Alors s'amorce une relance spectaculaire de l'intercommunalité: la loi

---

1. Il s'agit de Lille (85 communes), Bordeaux (27), Strasbourg (27) et Lyon (55).

2. L'objectif est alors de supprimer 10 000 communes. Le préfet du département est chargé d'élaborer un plan de fusion: l'effet est assez limité, puisqu'un millier de communes seront concernées. Cette loi provoque une «adhésion refuge» dans la constitution de SIVOM. Par la suite, ces fusions autoritaires ont été contestées et ont donné lieu à des défusions.

3. C'est pendant cette période que beaucoup de nos voisins européens ont procédé à une réduction autoritaire du nombre de collectivités locales, pourtant déjà moins nombreuses et plus étendues que les communes françaises.

créé la communauté de communes, formule de regroupement relativement souple, plutôt adaptée aux zones rurales, et des communautés de villes aux compétences obligatoires plus contraignantes, destinées à faciliter l'organisation des territoires urbains. Les premières sont maintenues par la loi Chevènement de 1999, tandis que les communautés de villes sont supprimées et remplacées par les communautés d'agglomération. Les principales caractéristiques de la relance de l'intercommunalité sont la possibilité de «se regrouper de manière volontaire au sein d'un périmètre de solidarité pour élaborer un projet commun de développement» pour exercer obligatoirement des compétences d'aménagement et de développement. Ces nouveaux établissements publics de coopération intercommunale ont accès à des moyens financiers provenant principalement d'un impôt local spécifique à l'intercommunalité, une fiscalité propre, contrairement aux syndicats qui dépendent des budgets communaux pour l'exécution des compétences qui leur sont confiées par leurs membres.

Au premier janvier 2000, soit huit ans après le vote de la loi ATR, 20 199 communes ont décidé librement de se constituer en 1 498 communautés de communes ou en 278 districts, dotés d'une fiscalité propre<sup>4</sup>. Mais à la même date, seulement 34 communes se sont organisées en 5 communautés de villes. L'intercommunalité rurale est bien relancée, mais l'intercommunalité urbaine patine!

Un bilan de l'intercommunalité, établi à partir de 1995, donne lieu à la préparation d'un projet de loi<sup>5</sup> gouvernemental. Après de nombreuses concertations avec les associations d'élus, la loi du 12 juillet 1999 (loi Chevènement) sera adoptée: elle vise à «simplifier et [à] renforcer l'intercommunalité», notamment l'intercommunalité urbaine.

En effet, la loi Chevènement ne conserve que trois structures intercommunales à fiscalité propre: les *communautés de communes*, les *communautés d'agglomération* (comptant au moins 50 000 habitants) et les *communautés urbaines* (comptant au moins 500 000 habitants). Elle prévoit que, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2002, deux formes d'organisation intercommunale, le district et la communauté de villes, disparaissent, soit en se transformant volontairement en l'une des formes précédentes, soit automatiquement après le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Dès le vote de la loi, les nouveaux EPCI sont créés «d'un seul tenant et sans enclave», obligation apportée par la loi Chevènement. Par ailleurs, la loi confère au représentant de l'État la possibilité de prendre l'initiative de proposer un périmètre de regroupement intercommunal, alors que le regroupement se faisait essentiellement jusqu'alors sur une base volontaire.

Les autres syndicats (SIVU, SIVOM et syndicats mixtes) restent cependant en place. Mais quand la loi (compétences obligatoires) ou les communes leur confient les compétences exercées antérieurement par les syndicats, les communautés se substituent au sein de ceux-ci aux communes membres: les anciens syndicats évoluent alors automatiquement vers le statut de syndicat mixte qui permet de regrouper à la fois des communes et des groupements. Seuls disparaissent les syndicats existant sur un périmètre identique à celui des nouveaux EPCI et dont les compétences sont reprises par eux.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, le nombre de syndicats à contributions budgétaires ou fiscalisées était de 18 504, dont 14 614 SIVU, 2 165 SIVOM et 1 454 syndicats mixtes. À la même date, 26 835 communes avaient opté pour l'intercommunalité à fiscalité propre, soit plus des deux tiers de l'ensemble des communes, regroupant près de 47 millions d'habitants. Les communau-

4. Contrairement aux SIVU et SIVOM ou syndicats mixtes, qui sont tributaires des communes pour exercer leurs attributions, les nouvelles communautés sont dotées par la loi de la possibilité de recourir directement à l'impôt local, sans passer par les reversements des contributions communales.

5. C'est le dernier projet de loi adopté par le conseil des ministres avant la dissolution de l'Assemblée en 1997. Il faudra ensuite attendre plus de deux ans pour disposer d'un nouveau projet de loi.



tés de communes continuent à augmenter pour atteindre le nombre de 2033 et, en l'espace de trois ans après la loi Chevènement, qui crée les communautés d'agglomération, 1 996 communes se constituent en 120 communautés d'agglomération. La loi semble ainsi apporter enfin une réponse institutionnelle aux difficultés rencontrées en matière d'intercommunalité dans les zones urbaines. Encore faut-il constater que la carte de l'intercommunalité est loin de couvrir le pays de façon uniforme et que des départements entiers semblent résister à cette évolution. On peut se demander si, dans ces derniers bastions de résistance à l'intercommunalité, l'évolution ne se fera pas à l'initiative des représentants de l'État à qui la loi donne cette prérogative. Il faut aussi noter que les SAN ont vocation, lorsque les aménagements sont terminés, à entrer dans le droit commun et à se transformer en communautés d'agglomération.

#### Contribution budgétaire, contribution fiscalisée et fiscalité propre

*Trois notions à ne pas confondre*

Les contributions budgétaires sont des dépenses obligatoires des communes membres d'un syndicat intercommunal pour financer les compétences déléguées à ce syndicat. Leur montant est déterminé chaque année en référence aux statuts du syndicat qui fixent les clés de répartition des dépenses syndicales entre les membres (nombre d'habitants, longueur de la voirie, potentiel fiscal, nombre d'élèves transportés...). Ces contributions sont inscrites au budget des communes et donnent lieu à un mandatement de chaque commune au profit du syndicat.

Les contributions fiscalisées constituent un mode de recouvrement simplifié de ses ressources pour le syndicat. Leur montant est lui aussi déterminé dans chaque commune en référence aux statuts du syndicat. Cependant, les communes n'ont plus à inscrire le montant de leur contribution syndicale dans leur budget. En effet, les sommes correspondantes sont réparties proportionnellement aux impôts communaux et prélevées directement sur la feuille d'imposition locale des contribuables locaux. Elles sont versées directement dans les caisses du syndicat qui les encaisse par douzièmes, comme les autres collectivités locales. Les taux de prélèvement sont variables d'une commune à l'autre, proportionnellement aux taux d'imposition pratiqués. Les taux correspondants apparaissent sur la feuille d'impôt du contribuable. La mise en place de ce mode de recouvrement est décidée en conseil syndical et les communes disposent d'un délai de quarante jours pour le contester. Ce système est pratiqué couramment dans certains départements, totalement inconnu dans d'autres.

La fiscalité propre pour un EPCI est le moyen de recourir de manière autonome au financement de ses dépenses en levant l'impôt dont il fixe le taux en fonction de ses besoins. Le taux d'imposition choisi s'applique alors à tous les contribuables d'une communauté, quelle que soit leur commune d'appartenance. L'existence d'une fiscalité propre intercommunale suppose que l'impôt correspondant serve à l'ensemble des contribuables de la communauté et pas seulement aux habitants de certaines communes. La fiscalité propre est une condition pour accéder à la dotation globale de fonctionnement à laquelle les syndicats ne sont pas éligibles. On peut noter que le pouvoir de lever l'impôt est une raison mise en avant pour instaurer le suffrage universel au niveau intercommunal : des élus intercommunaux élus au suffrage universel seraient directement et régulièrement soumis à la sanction électorale.

#### Taille moyenne des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2002

EPCI	NBRE TOTAL	POPULATION MOYENNE	NBRE MOYEN DE COMMUNES
Communautés de communes	2033	11 656	12
Communautés d'agglomération	120	136 177	16
Communautés urbaines	14	446 971	25
Syndicat d'agglomération nouvelle	8	84 807	6

## LES COMPÉTENCES DES COMMUNAUTÉS

La loi précise les compétences qui doivent être exercées par ces différentes structures :

### 1. Les communautés de communes

Elles exercent obligatoirement des compétences d'aménagement de l'espace et de développement économique et au moins une compétence parmi les quatre suivantes : la protection et la mise en valeur de l'environnement, l'habitat, la création

et l'entretien de voirie, la création et l'entretien d'équipements intercommunaux à caractère culturel ou sportif. Cependant, elles définissent librement les actions qu'elles conduisent en commun dans les compétences obligatoires ou optionnelles qu'elles se donnent. Ni le champ du social (déjà pris en charge par les départements) ni celui de la culture ne figurent parmi les compétences obligatoires ou optionnelles des communautés de communes. On peut noter que les actions choisies au titre des compétences transférées sont nécessairement précises et clairement dénommées.

## 2. Les communautés d'agglomération

Elles exercent quatre compétences obligatoires :

- Le développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire.
- L'aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur (désormais SCOT : schéma de cohérence territoriale) et de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains.
- L'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.
- La politique de la ville dans la communauté : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; prévention de la délinquance.

Elles exercent en outre au moins trois des cinq compétences optionnelles suivantes :

- Voirie : création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion des parkings d'intérêt communautaire.
- Assainissement.
- Eau.
- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores ; élimination et valorisation des ordures ménagères.
- Aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

## 3. Les communautés urbaines

Elles exercent de plein droit, à la place des communes membres, six groupes de compétences.

### • *Le développement et l'aménagement économique social et culturel de l'espace communautaire :*

- création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire et aéroportuaire ;
- actions de développement économique ;
- construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs *lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire* ;
- lycées et collèges.

### • *L'aménagement de l'espace communautaire :*

- schéma directeur (désormais SCOT : schéma de cohérence territoriale) et schéma de secteur ; plan d'occupation des sols (PLU : plans locaux d'urbanisme) et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de ZAC *d'intérêt communautaire* ; construction de réserves foncières *d'intérêt communautaire*, après avis des conseils municipaux ;
- organisation des transports urbains ; création ou aménagement et entretien de la voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ;

– prise en considération d'un plan d'aménagement d'ensemble (PAE) et détermination des secteurs d'aménagement.

• *L'équilibre social de l'habitat :*

- programme local de l'habitat ;
- politique du logement *d'intérêt communautaire* ; politique du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées *d'intérêt communautaire* ;
- OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat), RHI (résorption de l'habitat insalubre) *d'intérêt communautaire*.

• *La politique de la ville :*

- dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

• *La gestion des services d'intérêt collectif :*

- assainissement et eau ;
- création et extension des cimetières, crématorium ;
- abattoirs, marchés, marchés d'intérêt national ;
- service d'incendie et de secours.

• *La protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du cadre de vie :*

- élimination et valorisation des déchets ;
- lutte contre les pollutions de l'air ;
- lutte contre les nuisances sonores.

---

### La notion d'intérêt communautaire

La loi ne définit pas ce qu'est l'intérêt communautaire, elle laisse aux élus le soin de le décider à la majorité qualifiée (*cf.* ci-dessous) au moment de la création et à la majorité des deux tiers des membres du conseil communautaire dans les communautés urbaines et les communautés d'agglomération. On peut penser que pour une compétence donnée certaines actions peuvent rester d'intérêt communal et que d'autres sont d'intérêt communautaire : ce sera par exemple

le cas d'un schéma routier interne à une communauté d'agglomération distinguant la voirie communale et la voirie d'intérêt communautaire. De ce fait, la notion d'intérêt communautaire peut varier d'une communauté à une autre. De même, l'intérêt communautaire n'est pas figé une fois pour toutes, mais peut évoluer en suivant les mêmes

règles de majorité : on peut, par exemple, imaginer que cette notion soit réexaminée en début de mandat. À cet égard, on peut penser que des équipements créés à l'initiative d'une ville centre mais utilisés par une population provenant de l'agglomération auront vocation, un jour ou l'autre, à être reconnus d'intérêt communautaire.

Toutefois, la loi sur la démocratie de proximité (art. 48) apporte un élément complémentaire de complexité en introduisant la notion d'actions « dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal ». Dans ce cas, elle autorise l'EPCI à passer des conventions avec les communes pour l'exercice de ses compétences ou pour la gestion du personnel lié à la mise en œuvre de ces compétences.

---

## LA PROCÉDURE DE CRÉATION DES COMMUNAUTÉS

L'initiative de la création peut être prise par une ou plusieurs communes. Depuis la loi Chevènement, le préfet peut également prendre l'initiative de proposer à des communes de se constituer en communauté. Dans les deux cas, le préfet peut, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale, prendre un arrêté de périmètre. De cette manière, il fixe l'emprise qui sera celle de la future communauté si elle voit le jour.

Ensuite, les élus mettent au point les statuts de la future communauté, définissent ses compétences et les actions d'intérêt communautaire, fixent le mode de représentation des communes au conseil communautaire (en tenant compte de la population des communes, mais à la condition que toutes soient représentées et qu'aucune d'entre elles ne détienne seule la majorité), optent le cas échéant pour le régime fiscal de la communauté et pour le principe et les critères d'une dotation de solidarité. Les projets de statuts sont ensuite soumis au vote des conseils municipaux des communes incluses dans l'arrêté de périmètre.

Si une majorité qualifiée est constatée, le préfet peut prendre un arrêté de création de la communauté. La publication de cet arrêté doit intervenir avant le 31 décembre d'une année pour que la communauté existe au premier janvier suivant. Les modifications des statuts peuvent intervenir

par la suite, en suivant les mêmes règles que pour la création.

---

### La majorité qualifiée

C'est une règle de majorité qui tient compte à la fois du nombre de communes et de la population qu'elles renferment. Une majorité qualifiée sera constatée si elle comprend la moitié des communes représentant les deux tiers de la population totale ou les deux tiers des communes représentant la moitié de la population. Il faut l'accord de la commune dont la population est la plus importante.

Cette règle définie en 1970 pour les syndicats de communes et les districts reste en vigueur.

---

Les conditions à réunir pour créer une communauté ont été précisées par la loi Chevènement :

1. *La taille* : il n'y a pas de condition de taille pour les communautés de communes ; les communautés d'agglomération doivent réunir un ensemble de communes comptant au moment de la création au moins 50 000 habitants ; les communautés urbaines doivent réunir un ensemble de communes comptant au moment de la création au moins 500 000 habitants.
2. *La configuration géographique* : désormais, les projets de communauté devront être d'un seul tenant et sans enclave.
3. *Les compétences* : chaque projet de communauté devra exercer les compétences obligatoires et optionnelles prévues par la loi.

À ces conditions, on peut ajouter qu'une commune ne peut faire partie que d'un seul EPCI à fiscalité propre ; c'est en particulier le cas des agglomérations où certaines communes auront à choisir entre le rattachement à un EPCI comportant la ville centre ou à un EPCI regroupant des communes de la zone rurale. Les communes déjà membres d'un EPCI ayant comme régime fiscal la taxe professionnelle unique ne peuvent le quitter pendant la durée de convergence des taux. La règle de l'antériorité de création de leur EPCI

peut jouer pour éviter à des communes d'être incluses dans des périmètres contre leur gré.

---

### Le rôle du préfet

La loi Chevènement donne au préfet la possibilité de prendre l'initiative de la constitution d'une communauté. Elle lui donne également la possibilité, une fois tous les douze ans, de revoir le périmètre des communautés urbaines et des communautés d'agglomération.

Par ailleurs, la prise de l'arrêté de périmètre ou de celui de la création d'une communauté relève du pouvoir discrétionnaire. La loi Chevènement introduit des règles : le délai de réponse est fixé et la motivation d'un éventuel refus doit être explicite.

Enfin, la règle de continuité territoriale introduite par la loi Chevènement (d'un seul tenant et sans enclave) combinée à la règle de majorité qualifiée au sein d'un projet communautaire peuvent avoir pour effet d'impliquer certaines communes dans l'intercommunalité contre le gré de leurs élus. Comme on le voit, le rôle du représentant de l'État est sensiblement renforcé. Mais ses décisions peuvent être contestées par les collectivités : les contentieux en matière d'intercommunalité se multiplient et la jurisprudence devient un élément important d'application du droit.

---

## LE RÉGIME FISCAL DES NOUVELLES COMMUNAUTÉS

La loi fixe les régimes fiscaux des nouveaux EPCI. La communauté de communes suit le régime de la fiscalité additionnelle (taux intercommunaux sur les quatre taxes locales : taxe d'habitation – TH –, taxes foncières bâtie et non bâtie – TFB et TFNB –, taxe professionnelle – TP) ; elle peut opter pour la mise en place d'une taxe professionnelle de zone à l'intérieur d'une zone d'activité intercommunale : le produit de TP prélevé dans cette zone est une ressource communautaire.

La communauté de communes peut aussi opter pour le régime de la taxe professionnelle unique (TPU). C'est ce régime qui est appliqué aux communautés d'agglomération et aux nouvelles communautés urbaines. Ce régime consiste à spécialiser les impôts locaux : le produit de la TP va à l'EPCI, celui des taxes ménages aux communes.

Cette généralisation de la TPU aux communautés régissant les ensembles urbains vise à faire de la TP une ressource commune. Elle constitue indirectement et de manière limitée une réforme de la taxe professionnelle<sup>6</sup>.

Enfin, les communautés à TPU peuvent opter pour le régime de la fiscalité mixte: elles combinent le régime de la TPU et une taxe additionnelle intercommunale sur les trois autres « taxes ménages »<sup>7</sup>. Dans ce cas, la possibilité laissée aux communautés à TPU de disposer d'un fonds de solidarité vis-à-vis des communes membres ne peut être maintenue.

## LA TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE

La taxe professionnelle unique (TPU) est un régime fiscal qui, faute d'une véritable réforme de la taxe professionnelle, constitue une amélioration de cette taxe, dans la mesure où elle permet de supprimer, sur le territoire qui la met en œuvre, les écarts de taux qui existent d'une commune à une autre, d'atténuer la concurrence entre les communes vis-à-vis de l'accueil des entreprises, de mutualiser les risques économiques (perte de bases de TP suite à une baisse d'activité ou à une fermeture d'entreprise), d'accompagner une politique économique intercommunale en unifiant le taux de taxe professionnelle et les différentes aides (exonérations, bâtiments, terrains, etc.) et d'atténuer la dis-

### Conséquences des divers régimes fiscaux pour les contribuables, les communes et les EPCI

RÉGIME FISCAL	FISCALITÉ ADDITIONNELLE	TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE	FISCALITÉ MIXTE
<b>De droit commun pour</b>	Les communautés de communes, certaines communautés urbaines anciennes	Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines nouvelles Option possible pour les communautés de communes	Option possible pour les EPCI ayant comme régime fiscal la TPU
<b>Conséquences pour l'EPCI</b>	Dispose d'un pouvoir fiscal (fixe le taux de l'impôt – TH, TFB, TFNB, TP – et les règles des abattements et des exonérations)	Dispose d'un pouvoir fiscal (fixe le taux de l'impôt – TP uniquement – et les règles des abattements et des exonérations)	Dispose d'un pouvoir fiscal (fixe le taux de l'impôt – TP et TH, TFB, TFNB – et les règles des abattements et des exonérations) Mais impossibilité de doter les communes d'un fonds de solidarité
<b>Conséquences pour les communes</b>	La fiscalité communale est inchangée sauf à répercuter en baisse le coût des transferts de compétences à l'EPCI	La commune ne perçoit plus qu'une fiscalité sur les ménages (TH, TFB, TFNB) et a droit à une attribution de compensation de TP fixée au niveau atteint par la TP communale l'année précédant la création de l'EPCI (le cas échéant diminué des transferts)	Comme dans le cas précédent, mais impossibilité d'avoir recours à la dotation de solidarité
<b>Conséquences pour le contribuable</b>	Une colonne supplémentaire sur la feuille d'imposition pour la fiscalité intercommunale	Les contribuables de la TP financent l'intercommunalité; les ménages financent les communes	Les contribuables de la TP financent l'intercommunalité; les ménages financent les communes et l'intercommunalité

6. Une part des bases de la taxe professionnelle (TP), correspondant aux salaires, ayant été prise en charge par l'État, les éléments qui entrent dans la définition des bases de TP sont le foncier bâti et les équipements.

7. On désigne ainsi la taxe d'habitation et les taxes foncières, bâtie et non bâtie, par opposition à la taxe professionnelle, acquittée par les entreprises.

parité des richesses fiscales en créant une dotation de solidarité (incompatible avec la fiscalité mixte).

C'est un régime fiscal en option pour les communautés de communes, obligatoire pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines créées après la loi du 12 juillet 1999 (certaines communautés urbaines ont conservé la fiscalité additionnelle qu'elles avaient mise en place).

La première année, la mise en place de la TPU se fait en calculant le taux moyen pondéré des communes de l'EPCI, c'est-à-dire le taux qui aurait été appliqué l'année précédente dans une commune qui aurait les mêmes bases nettes d'imposition et le même produit de taxe professionnelle que l'ensemble des communes de l'EPCI. Le calcul de ce taux moyen pondéré se fait en rapportant la somme des produits fiscaux communaux de TP de l'année précédente à la somme des bases nettes de TP des communes membres de l'EPCI. Le choix du taux communautaire ne peut être supérieur à ce taux moyen, mais il peut être inférieur.

Les années suivantes, le taux de TPU ne peut augmenter plus vite que l'augmentation du taux moyen de taxe d'habitation des communes entre les années  $n - 2$  et  $n - 1$  ou que l'augmentation des taux moyens des trois taxes ménages (TFB, TFNB, TH) des communes entre les années  $n - 2$  et  $n - 1$ . Quand les taux communaux baissent, le taux de TPU ne peut pas augmenter : les deux années suivantes, il peut augmenter seulement de la moitié de l'augmentation des taux communaux.

Le taux de TPU ne s'applique pas d'emblée à l'ensemble des communes. Il faudra en effet une période dite d'unification des taux d'autant plus longue (douze ans maximum) que l'écart de taux entre les communes est plus grand, et au cours de laquelle un taux différent est appliqué dans chaque commune. Ce n'est qu'au terme de cette période que le taux de TP est le même sur l'ensemble des communes de l'EPCI. Ce mécanisme de rapprochement des taux évite les à-coups brutaux de fiscalité pour les entreprises.

---

### Répartition des ressources fiscales provenant de la TPU

*Le produit de la TPU est encaissé par l'EPCI. Sa répartition se fait en trois parts :*

- Une part dont l'EPCI a besoin pour couvrir ses charges (obligatoire).
- Une attribution de compensation versée aux communes (obligatoire) : elle est versée chaque année pendant la durée de perception de la TPU, par douzième. Son montant correspond à la TP que percevait la commune l'année précédant la mise en place de la TPU ; il ne peut pas varier ; il peut être diminué par décision du conseil communautaire, avec l'accord des communes, en cas de baisse des bases de TP ou de nouveaux transferts de charges. En cas de création d'un EPCI ex nihilo, l'attribution de compensation pour une commune se calcule de la manière suivante :
  - égale au produit de la TP qu'elle a perçu l'année  $n - 1$  ;
  - plus le montant des compensations  $n - 1$  dont elle a bénéficié au titre de la suppression de la part salaires incluse précédemment dans les bases de TP (loi de finances 1999) ;
  - plus les compensations perçues par elle en application de la loi relative au pacte de relance pour la ville (zone de redynamisation urbaine – ZRU – et zone franche urbaine – ZFU) et celle relative à la zone franche de Corse ;
  - moins le montant des charges transférées par la commune au groupement.
- Une dotation de solidarité (obligatoire dans les communautés urbaines et pour respecter les conventions passées, mais facultative dans les autres cas). Les bénéficiaires de cette dotation sont les communes membres ou les EPCI à fiscalité propre limitrophes. Le principe et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers, en tenant compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant, de l'importance des charges des communes.

---

## LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

La loi fixe également les conditions dans lesquelles les EPCI ont accès à la dotation d'intercommunalité dès leur première année d'existence. Cette dotation comprend une dotation de base (15 % des crédits, à répartir) et une dotation de péréquation (85 %). Les critères de population, d'intégration fiscale et de richesse fiscale en déterminent les montants : la dotation de base sera d'autant plus importante que la population est importante et que l'intégration fiscale (*cf.* ci-

après) est élevée. En plus des deux critères précédents, la dotation de péréquation prend en compte la richesse relative de l'EPCI, évaluée à partir de la valeur de ses bases d'imposition et du potentiel fiscal (*cf.* ci-après) : si le potentiel fiscal d'un EPCI est inférieur au potentiel fiscal moyen des EPCI de même catégorie, la péréquation jouera en sa faveur. Le montant de la dotation d'intercommunalité est en moyenne plus élevé pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération que pour les communautés de communes. La dotation d'intercommunalité peut constituer une sérieuse incitation à la création d'un EPCI à fiscalité propre à la place d'un syndicat qui aurait les mêmes compétences.

Les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité, préparées par le comité des finances locales, sont précisées chaque année dans une circulaire publiée avant le vote des budgets communautaires. Cette dernière précise également les modifications éventuelles apportées à cette dotation par les lois de finances. Pour l'année 2002, les dotations par habitant prévues pour chaque catégorie d'EPCI sont les suivantes :

Communautés de communes à fiscalité additionnelle	16,13 euros/habitant
Communautés de communes à TPU non bonifiée	19,70 euros/habitant
Communautés de communes à TPU bonifiée	27,40 euros/habitant
Syndicats d'agglomération nouvelle	42,27 euros/habitant
Communautés d'agglomération	39,15 euros/habitant
Communautés urbaines à fiscalité additionnelle	75,54 euros/habitant
Communautés urbaines à TPU	81,06 euros/habitant

Les critères de calcul de la dotation d'intercommunalité sont la population, l'intégration fiscale et le potentiel fiscal ; les deux premiers entrent dans le calcul de la dotation de base et les trois dans celui de la dotation de péréquation.

Il est utile de comprendre à quelle signification renvoient ces critères et d'approcher la manière de les déterminer. Dotation de base et dotation de péréquation sont ensemble dénommées « dotation spontanée ». S'y ajoutent le cas échéant des bonifications (cas des communautés de communes à TPU bonifiée), des majorations (cas des SAN transformés en communautés d'agglomération), des redistributions d'écrêtement<sup>8</sup>, des garanties (en cas de changement de catégorie, garantie de progression, comme la DGF – dotation

8. « Les communautés de communes n'ayant pas opté pour la TPU ne peuvent percevoir à compter de leur troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie une attribution par habitant supérieure à 120 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux EPCI créés après le 1<sup>er</sup> janvier 1992 tant que leur dotation par habitant est inférieure à 120 % de la dotation par habitant perçue la première année dans la catégorie. Le produit tiré de cet *écrêtement* est alors réparti entre tous les EPCI membres de la catégorie » (*cf.* la circulaire définissant la dotation d'intercommunalité des EPCI à fiscalité propre pour l'année 2002). Cette règle d'écrêtement ne peut donc s'appliquer, le cas échéant, qu'aux communautés de communes à fiscalité additionnelle.

globale de fonctionnement – forfaitaire des communes, garantie de percevoir 80 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente). Le résultat du calcul de la dotation par habitant attribuée à un EPCI peut s'écarter assez sensiblement de la dotation par habitant définie par la loi de finances pour les groupements de sa catégorie.

<b>Dotation de base</b>	population x coefficient d'intégration fiscale x valeur de point
<b>Dotation de péréquation</b>	population x coefficient d'intégration fiscale x écart de potentiel fiscal x valeur de point
<b>Divers</b>	majorations et bonification, garanties de progression et écrêtement
<b>Dotation d'intercommunalité</b>	somme des éléments précédents

## LA POPULATION DGF

Pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), on utilise une définition de la population qui comprend la population recensée des communes membres de l'EPCI à laquelle on ajoute le nombre de résidences secondaires des communes et le nombre de places de caravanes situées dans les aires d'accueil des gens du voyage (ce nombre est doublé dans les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine). La variation de population des groupements, constatée à l'occasion du recensement de population de 1999, est prise en compte de manière progressive pour le calcul de la DGF : en 2000, un tiers de la variation est prise en compte; en 2001, les deux tiers de la variation, et, en 2002, la totalité de la variation.

## L'INTÉGRATION FISCALE

L'intégration fiscale d'un EPCI est un concept qui apprécie la part relative des compétences exercées par l'EPCI et de celles que continuent à exercer les communes membres. Ce concept fait l'objet d'une évaluation par l'intermédiaire du coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui ne s'applique pas aux dépenses mais aux recettes fiscales.

Le CIF est le résultat pour l'année  $n - 1$  d'un rapport entre le produit de la fiscalité encaissée par l'EPCI et le produit de la fiscalité encaissée par l'EPCI et par les communes membres. Ainsi, pour cent euros d'impôts encaissés sur le territoire d'un EPCI, si dix-sept euros sont encaissés par l'EPCI, on dira que le coefficient d'intégration fiscale est de 0,17.

Plus un EPCI exerce de compétences, plus il appelle d'impôts, plus le coefficient d'intégration fiscale est élevé. Toutefois, pour éviter que ce coefficient ne soit gonflé artificiellement par la prise en compte de dépenses réalisées pour le compte des communes mais qui n'entrent pas dans ses compétences, les CIF sont systématiquement corrigés.

La circulaire DGF 2002 donne ainsi pour 2001 les CIF moyens corrigés par catégorie d'EPCI :

1. Communautés de communes à fiscalité additionnelle	0,221578
2. Communautés de communes à TPU	0,366341
3. Communautés urbaines à fiscalité additionnelle	0,470185
4. Communautés urbaines à TPU	0,626642
5. Communautés d'agglomération	0,421294

*Nota: Les syndicats d'agglomération nouvelle ne font pas l'objet d'un calcul de CIF.*



## RAPPEL DE LA COMPOSITION DU CIF DE CHAQUE CATÉGORIE D'EPCI

[Les intitulés de colonnes ci-dessous  
renvoient au tableau de la page précédente.]

	<b>1 CC*</b> <b>4 taxes</b>	<b>2 CC TPU</b>	<b>3 CU**</b> <b>4 taxes</b>	<b>4 CU TPU</b>	<b>5 CA***</b>
Taxe sur le foncier bâti	*	*	*	*	*
Taxe sur le foncier non bâti	*	*	*	*	*
Taxe d'habitation	*	*	*	*	*
Taxe professionnelle	*	*	*	*	*
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	*	*	*	*	*
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères	*	*	*	*	*
Redevance d'assainissement			*	*	*
Compensation salaires		*		*	*
Compensation ZRU, ZFU et ZFC (zone franche Corse)		*		*	*

\* Communauté de communes.

\*\* Communauté urbaine.

\*\*\* Communauté d'agglomération.

Le coefficient d'intégration fiscale des communautés urbaines, des communautés de communes et des communautés d'agglomération est donc égal au rapport entre :

- les recettes de l'EPCI définies dans le tableau ci-dessus minorées des dépenses de transfert ;
- les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et par l'ensemble des EPCI sur le territoire de celle-ci (syndicats intercommunaux inclus).

Il est à noter que les transferts (subventions, participations, contingents, reversements, à l'exception des participations aux groupements, du contingent incendie et secours si le groupement était compétent en 1996, des subventions versées aux associations, des subventions versées aux organismes de droit privé et des subventions versées aux régies intercommunales) sont pris en compte progressivement (10 % par an).

## LE POTENTIEL FISCAL

«Le potentiel fiscal (des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines) est déterminé par application à leurs bases brutes d'imposition aux quatre taxes directes locales du taux moyen national à ces taxes constaté (l'année précédente) pour la catégorie d'établissement à laquelle elles appartiennent. Il prend en compte, le cas échéant et pour les EPCI à fiscalité additionnelle, les bases situées dans une zone d'activités économiques avec taxe professionnelle de zone.<sup>9</sup>» Le potentiel fiscal des EPCI à TPU est calculé sur les quatre taxes directes locales pour tenir compte de la possibilité pour ces communautés de lever une fiscalité mixte. Le taux à appliquer à ces bases est le taux moyen national des communautés de communes

9. Circulaire définissant la dotation d'intercommunalité des EPCI, fiscalité propre pour l'année 2002.

à TPU constaté l'année précédente. Le potentiel fiscal des SAN est déterminé par application à sa base brute de taxe professionnelle du taux moyen national d'imposition à cette taxe constaté l'année précédente pour la catégorie des SAN.

Le calcul du potentiel fiscal d'un EPCI (hors SAN) s'effectue de la manière suivante :

Bases brutes d'imposition à la taxe d'habitation de l'année n	x	Taux moyen national de l'année n – 1	=	Produit TH
Bases brutes d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties de l'année n	x	Taux moyen national de l'année n – 1	=	Produit TFB
Bases brutes d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties de l'année n	x	Taux moyen national de l'année n – 1	=	Produit TFNB
Bases brutes d'imposition à la taxe professionnelle de l'année n	x	Taux moyen national de l'année n – 1	=	Produit TP
Potentiel fiscal = $\Sigma$ des produits des quatre taxes + compensation versée par l'État au titre de la compensation de la part salaires de la taxe professionnelle au cours de l'année n – 1				
POTENTIEL/HABITANT DE L'EPCI = POTENTIEL FISCAL/POPULATION DGF				

Les taux moyens nationaux des EPCI et les potentiels fiscaux moyens de l'année 2001, ainsi que les valeurs de points applicables en 2002 pour le calcul de la dotation de péréquation sont les suivants :

Taux 2001	1 CC 4 taxes	2 CC TPU	3 CU 4 taxes	4 CU TPU	5 CA	6 SAN
Taxe foncière des propriétés bâties	0,0324	0,0009	0,0723	0,0144	0,0002	
Taxe foncière des propriétés non bâties	0,0773	0,0049	0,1702	0,0334	0,0013	
Taxe d'habitation	0,0210	0,0008	0,0857	0,0163	0,0001	
Taxe professionnelle	0,0252	0,1280	0,0736	0,2149	0,1658	0,1813
Potentiel fiscal 2001 moyen par habitant	77,789160	171,881622	368,241847	457,088832	309,876592	629,561528
Valeur de point de base 2002	9,908469	1,951636	21,531776	18,024297	12,807568	4,678991
Valeur de point 2002 de péréquation	52,690158	10,586836	121,542709	103,375247	74,006605	26,223510

## **L'ÉCART RELATIF DE POTENTIEL FISCAL**

Ce qui va permettre de faire jouer la péréquation en faveur ou en défaveur d'un EPCI est un paramètre appelé l'écart relatif de potentiel fiscal. Il se détermine de la manière suivante :

---

Écart relatif =  $1 + \left( \frac{\text{potentiel fiscal moyen des groupements de même catégorie} - \text{potentiel fiscal moyen du groupement}}{\text{potentiel fiscal moyen des groupements de même catégorie}} \right)$

---

Cela signifie que, lorsque le potentiel fiscal du groupement est inférieur au potentiel fiscal moyen des groupements de même catégorie, le numérateur du rapport sera positif et le résultat supérieur à 1. Comme ce résultat est multiplicateur de la dotation de péréquation, il jouera alors en faveur du groupement. Dans le cas contraire, ce résultat sera inférieur à 1 et, pour la même raison, la péréquation ne jouera pas en faveur du groupement.

## **L'ÉVALUATION DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ**

Au-delà des définitions et principes énoncés ci-dessus, l'évaluation de la dotation d'intercommunalité devient de plus en plus complexe. En outre, elle fait intervenir des paramètres différents pour la première, la seconde et la troisième année. La notification de cette dotation d'intercommunalité est faite par les préfetures de département. Mais, à compter du 29 mars 2002, le résultat de la répartition qui revient à un groupement est disponible sur le site internet de la DGCL (direction générale des collectivités locales) (<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>). Un recours gracieux peut être effectué auprès des services de la préfecture dans un délai de deux mois courant après la notification.

## Bilan de l'intercommunalité

Source: Mairie-conseils, mai 2002.

### Évolution du nombre de structures intercommunales (au 1<sup>er</sup> janvier)

Date des textes de loi - Type de structure	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1890 - SIVU	14 500	14 500	14 490	14 614	14 885					
1959 - SIVOM	2 500	2 500	2 298	2 221	2 165					
1955 - Syndicats mixtes	975	1 123	1 107	1 216	1 454					
Nombre total de structures syndicales	17 975	18 123	17 895	18 051	18 504					
1959 - Districts	252	289	322	317	316	310	303	281	172	0
1966 - Communautés urbaines	9	9	9	10	11	12	12	12	14	14
1970 - Syndicats d'agglomération nouvelle	9	9	9	9	9	9	9	9	8	8
1992 - Communautés de communes	193	554	756	894	1 105	1 241	1 350	1 493	1 715	2 033
1992 - Communautés de villes	3	3	4	4	5	5	5	1	0	0
1999 - Communautés d'agglomération								51	90	120
Nombre total de structures à fiscalité propre	466	864	1 100	1 234	1 446	1 577	1 679	1 847	1 999	2 175

### Population et communes regroupées des structures à fiscalité propre (au 1<sup>er</sup> janvier 2002)

Structures à fiscalité propre	Nombre d'habitants	Nombre de communes
Districts et communautés de communes	23 697 658	24 439
Communautés urbaines	6 257 601	353
Syndicats d'agglomération nouvelle	678 476	47
Communautés d'agglomération	16 341 346	1 996
<b>Total</b>	<b>46 975 081</b>	<b>26 835</b>

## La politique de la ville

---

**L**A loi du 12 juillet 1999, présentée par le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement, introduit l'obligation pour les communautés d'agglomération de conduire la politique de la ville, considérée comme une compétence obligatoire. Dans la réalité, les spécialistes parlent souvent de « politiques de la ville » au pluriel, tant on peut affirmer qu'il n'y a eu une réelle continuité ni dans les intentions du législateur ni dans l'implication de l'État : l'appellation recouvre une foule de dispositifs disparates qui ne peuvent constituer ensemble une politique. Avant d'en arriver aux diverses mesures qui marquent la dernière période, il est utile de rappeler rapidement l'histoire de la politique de la ville.

### BREF HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE<sup>1</sup>.

Héritière des premières actions publiques en milieu urbain – Habitat et vie sociale (1977), puis Développement social des quartiers (DSQ, 1981) –, la politique de la ville et du développement social urbain est pour l'essentiel une politique territorialisée, « globale et transversale ». Elle croise donc des politiques fonctionnelles de droit commun (logement et habitat, aménagement urbain, éducation, emploi, culture, transports, insertion sociale et professionnelle notamment) et des poli-

tiques catégorielles en direction de publics cibles (jeunes, ménages monoparentaux, immigrés, bénéficiaires du RMI, demandeurs d'emploi de longue durée).

Le X<sup>e</sup> Plan (1989-1993) rappelle que les quartiers intéressés concentrent les handicaps économiques sociaux, culturels et urbains. Il donne naissance à des programmes territoriaux et à des programmes thématiques complémentaires (Patrimoine quartiers anciens), à divers programmes dits d'innovation et d'expérimentation, enfin à des programmes nationaux de solidarité (Développement et solidarité, avec la Caisse des dépôts), dont celui de la prévention de la délinquance. En 1989, plus de 400 sites portant sur 546 quartiers ont été contractualisés, toutes procédures confondues (DSQ, conventions de quartiers, conventions Ville habitat). Le dispositif institutionnel se compose du CNV (Conseil national des villes) qui est un espace d'échanges entre élus et personnalités qualifiées, chargés de définir des orientations de la politique de la ville, du CIV (Comité interministériel des villes), instance décisionnelle au niveau gouvernemental, présidée par le Premier ministre, et de la DIV (Délégation interministérielle à la ville), chargée d'animer et de mettre en œuvre la politique de la ville. Une des innovations majeures consiste en la désignation de préfets chargés de conduire et d'animer la politique de la ville au niveau local.

---

1. Cf. Gérard Logié, *L'Intercommunalité au service du projet de territoire*, Syros 2001, pages 194 et suivantes.

En 1990 et 1991, un important travail législatif<sup>2</sup> relance la politique de la ville à travers la réorganisation des politiques d'État, notamment celle de la programmation de l'habitat, de la rénovation des centres anciens ou de la maîtrise foncière. De nouveaux outils comme le PDLPD (plan départemental de logement des personnes défavorisées), le FSL (Fonds de solidarité logement), le PLH (programme local de l'habitat), le programme de référence dans les quartiers anciens et les POPS (protocoles d'occupation du patrimoine social) voient le jour. Cette nouvelle politique amorce le passage du quartier à la ville et à l'agglomération. On substitue à une politique de développement social, centrée sur les quartiers, une politique de développement urbain : initiatives et responsabilités prises en charge par les collectivités locales, réalisation de diagnostics préalables, partenariat actif, dispositif opérationnel de suivi et d'évaluation, dans le cadre d'engagements contractuels pluriannuels.

Au début du XI<sup>e</sup> Plan (1994-1998), la politique de la ville se confond avec la généralisation d'une procédure : le contrat de ville. En 1994, le « plan de relance » affiche sa priorité en faveur de la lutte contre les fractures sociales. Cinq objectifs sont définis à l'horizon de cinq ans :

- réduire l'écart du taux de chômage des jeunes des quartiers en difficulté par rapport à l'agglomération à laquelle ils appartiennent ;
- réduire le taux de délinquance de ces quartiers de la même manière ;
- supprimer l'écart du niveau de connaissance des enfants de ces quartiers à l'entrée en sixième par rapport à la moyenne nationale ;
- réhabiliter les logements locatifs en liaison avec les HLM ;
- assurer une présence accrue et l'accessibilité des services publics de base dans ces quartiers.

Cependant, le plan de relance n'indique pas comment ces objectifs peuvent être soutenus par l'État.

Comparés aux 214 contrats de ville, seule la douzaine de sites labellisés GPU (grands projets urbains) disposent de moyens permettant d'engager une restructuration urbaine lourde. Malgré les déclarations d'intention pour l'intégration urbaine et sociale des quartiers dans la ville, les capacités d'action et les ressources financières ne sont pas à la hauteur de l'enjeu.

C'est à ce même moment que se déroule le grand débat sur l'aménagement du territoire qui aboutira à la LOADT du 4 février 1995. Cette loi définit de nouveaux zonages<sup>3</sup> en fonction des handicaps géographiques économiques et sociaux, selon le principe de « discrimination positive » que le pacte de relance pour la ville (loi du 26 novembre 1996) traduira en 752 zones urbaines sensibles (ZUS), 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et 44 zones franches urbaines (ZFU). Le but du pacte est de réduire la fracture sociale dans les quartiers urbains défavorisés : lutte contre les processus d'exclusion et soutien à l'insertion professionnelle, sociale et culturelle de la population des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé. Cinq objectifs prioritaires sont poursuivis à travers le pacte : créer de l'activité et de l'emploi ; rétablir la paix publique ; rétablir l'égalité des chances en améliorant la prise en charge scolaire et périscolaire ; rénover et diversifier le logement et améliorer le cadre de vie ; renforcer les partenaires de l'État dans la politique de la ville. La principale nouveauté du pacte est d'investir le champ de l'économie (création de ZFU et création de 100 000 emplois de ville sur quatre ans pour les jeunes de 18 à 25 ans). Autre caractéristique, la réduction, par la politique de zonage, du nombre de quartiers bénéficiant d'une intervention forte de l'État. Ce faisant, la politique de la ville continue de prendre en considération les sites où la concentration des quartiers sensibles est la plus grande, laissant de côté les nombreuses communes de taille moyenne qui ne peuvent déjà pas faire face à leurs dépenses de fonctionnement.

2. Loi Besson du 31 mai 1990, qui réaffirme le droit au logement ; loi d'orientation pour la ville (LOV) en mai 1981 ; création de la DSU (dotation de solidarité urbaine) en mai 1991 ; loi ATR en 1992, qui permet notamment la création des conseils de quartier.

3. Les ZUS sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué de l'emploi et de l'habitat. Le quartier doit comprendre au moins 8 000 personnes, un nombre élevé de jeunes possédant un niveau de formation égal ou inférieur à V, un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne nationale. Les ZRU ont les mêmes caractéristiques et sont définies dans les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine. Les ZFU ont également les mêmes caractéristiques, mais un potentiel fiscal encore plus faible. Un appel à candidatures est lancé et le gouvernement en retiendra 44.

## Les grandes dates de la politique de la ville

Source: ministère de la Ville, 2000-2006. *Une nouvelle ambition pour la politique de la ville*, Les Éditions de la DIV, coll. Repères, janvier 2000.

- 1973 : Une circulaire, dite « barres et tours », met un terme à la prolifération des constructions massives dans les ZUP.
- 1977 : Opération HVS (Habitat et vie sociale): réhabilitation de grands ensembles, avec trois caractéristiques: globalité, transversalité, citoyenneté.
- 1981 : Création de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ); elle intervient sur 16 puis 22 quartiers d'habitat dégradé.
- 1982 : Mise en place des premières missions locales pour l'accueil des jeunes de 16 à 25 ans: 60 en 1982 et 310 en 1997. Création de la Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté (DIJ). Mise en place de la commission des maires de France sur la prévention de la délinquance (prévention, répression, solidarité). Première « opération prévention été » (OPE), dispositif étendu en 1995 à toutes les vacances scolaires et transformé en « ville, vie, vacances » (VVV). Création des zones d'éducation prioritaires (ZEP): 563 ZEP sont créées, elles bénéficient de moyens supplémentaires.
- 1983 : Rapport Dubedout « Ensemble, refaire la ville » qui tire le bilan de l'opération HVS et propose les éléments d'une politique de développement social des quartiers. Création d'un Conseil national de prévention de la délinquance (CNDP). Lancement de la mission « Banlieues 89 ».
- 1984 : Création d'un Comité interministériel des villes (CIV) et du Fonds de solidarité urbaine (FSU).
- 1984-1989 : Inscription des premières conventions « développement social des quartiers » dans les contrats de plan État-régions: 150 villes s'engagent à côté de l'État et de 18 régions pour lutter contre la dégradation physique, économique et sociale de 148 sites urbains.
- 1988 : Création du Conseil national des villes (CNV), du Comité interministériel des villes et du développement social urbain (CIV) et de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV). On passe progressivement du DSQ (développement social des quartiers) au DSU (développement social urbain).
- 1989-1993 : Inscription de 296 conventions DSQ dans la deuxième génération des contrats de plan État-régions et lancement expérimental de 13 contrats de ville.
- 1990 : Création d'un ministère chargé de la politique de la ville.
- 1991 : Nomination de 13 sous-préfets chargés de la politique de la ville (ils sont 31 en 2000), de correspondants villes dans les départements où sont mis en œuvre les contrats de ville, de délégués de l'État dans les quartiers difficiles en complémentarité avec les chefs de projet et les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). Vote de la loi du 13 mai sur la solidarité financière qui vise à renforcer la solidarité entre les communes en instaurant trois mécanismes redistributeurs: la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU) pour les communes qui ne réunissent pas tous les critères d'attribution de la DSU et le Fonds de solidarité Île-de-France. Vote de la loi d'orientation pour la ville (LOV), comportant quatre axes d'intervention: équilibre de l'habitat dans les villes et les quartiers, maintien de l'occupation des quartiers anciens, évolution urbaine et sociale des grands ensembles, politique foncière. Désignation des premiers grands projets urbains (GPU).
- 1994 : Lancement de la troisième génération des contrats de plan État-régions et signature de 214 contrats de ville. Décision de création d'un Fonds interministériel d'intervention pour la ville (FIV) permettant de renforcer la gestion interministérielle des crédits déconcentrés de la politique de la ville.
- 1995 : Vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Création des zones de redynamisation urbaine (ZRU).
- 1996 : Vote de la loi sur la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, instituant notamment les zones franches urbaines (ZFU), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones urbaines sensibles (ZUS).
- 1998-1999 : Préparation des contrats de plan État-régions et des contrats de ville de la quatrième génération.
- 1999 : Rencontres nationales des acteurs de la ville sur la prévention et la sécurité, sur l'éducation, sur l'emploi et l'économie et sur le renouvellement urbain. Premier Festival international de la ville. Signature du premier contrat de ville du XII<sup>e</sup> Plan. Le Comité interministériel des villes lance le plan de rénovation urbaine et de solidarité qui institue les GPV (grand projet de ville) et le programme de renouvellement urbain.
- 2000 : Vote de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui met en place des dispositifs d'encouragement à la mixité sociale de l'habitat, renouvelle les outils de planification urbaine (schéma de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme) et prévoit l'intervention sur l'habitat social de fait (copropriétés dégradées).

L'observation des différentes politiques conduites depuis une décennie met en évidence deux caractéristiques clairement identifiées : les grands sites urbains ont la possibilité de conduire des actions concertées dans une approche globale avec tous les partenaires de l'action publique ; pour les autres, qui sont les plus nombreux, le développement d'une « pratique de guichet » ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés.

Le rapport de Jean-Pierre Sueur confirme ces analyses<sup>4</sup>. Cette « politique territorialisée » de l'État ne s'est pas suffisamment appuyée sur des territoires organisés. L'intercommunalité ne s'est pas construite ici de manière aussi évidente qu'ailleurs. L'État doit y jouer un rôle d'animation et parfois prendre parti, faute de quoi la pesanteur des relations entre les élus, y compris à l'intérieur des syndicats de communes classiques, bloque l'évolution de l'intercommunalité. Les deux lois des 25 juin et 12 juillet 1999 ont eu pour effet de relancer l'intercommunalité urbaine et l'élaboration de projets d'agglomération à l'intérieur desquels pourront prendre place les divers aspects de la politique de la ville.

Les procédures ou politiques présentées ci-dessus constituent des exemples de cette évolution inexorable des politiques territorialisées vers la définition de politiques territoriales globales, de long terme et reposant sur une organisation renforcée et démocratisée. Toutes ces procédures et ces politiques seront interpellées par les pays et les agglomérations de la LOADDT du 25 juin 1999 et les EPCI de la loi du 12 juillet 1999. Le parc

naturel régional (PNR), avec son territoire et son projet, montre la voie d'une politique territoriale respectueuse de l'environnement et organisant de manière durable le développement. L'enjeu essentiel de cette évolution est de voir comment ce qui s'est fait lentement dans les PNR grâce à des moyens humains et financiers adaptés peut s'adapter à des territoires ruraux et urbains qui doivent se donner du temps et des moyens comparables, pour élaborer leur projet de territoire.

---

4. Ce rapport, *Demain la Ville*, commandé par le ministre du Travail, de la Santé et de la Sécurité sociale, Martine Aubry, devait servir de base à la présentation fin 1998 par le nouveau ministre de la Ville d'une loi de programmation pour dix ans. Les cinquante propositions présentées visent à combattre les dysfonctionnements mis en évidence. Le rapport affirme que l'agglomération est le niveau pertinent pour les décisions structurantes concernant l'espace urbain : il recommande l'élection au suffrage universel direct d'une assemblée d'agglomération. Il propose la généralisation des conseils de quartier. Il préconise la taxe professionnelle unique pour les agglomérations de plus de cent mille habitants, le renforcement de la dotation de solidarité urbaine et la signature de contrats d'agglomération décennaux entre l'État et les élus de l'agglomération. Ce contrat définit les projets structurants en matière d'urbanisme et les orientations en matière de dépenses de fonctionnement ; il se décline en une série d'actions territorialisées ou sectorielles. Ces contrats ont vocation à se substituer aux contrats de ville. Ils intégreront également la procédure des chartes pour l'environnement. Au concept de discrimination positive, le rapport oppose la revendication pour le « rétablissement de l'égalité ». Il préconise l'élaboration de PLH (programmes locaux de l'habitat) au niveau intercommunal et une plus grande mixité sociale, ainsi qu'une généralisation des PLIE (plans locaux d'insertion par l'économie, devenus en 2000 plans locaux pour l'insertion et l'emploi). Autant de dispositions qui ont été reprises au cours de la législature qui s'achève au printemps 2002.



Essai de classement des acteurs et des procédures entrant dans la politique de la ville<sup>5</sup>

DOMAINES	PRIVÉ	COMMUNE OU GROUPEMENT DE COMMUNES	DÉPARTEMENT	RÉGION	ÉTAT
<b>Emploi et développement économique</b>	Régies de quartiers (130) TRACE (37 000 fin 1999)	PLIE (160) Missions locales (351) et PAIO* (293)			Emploi et solidarité (FAS) Sous-préfets à la ville et délégués de l'État
	220 000 emplois-jeunes créés (fin 1999)				
<b>Éducation</b>		ZEP (686 en 1999)			Éducation nationale (ZEP) Violence scolaire (6 500 établissements)
	73 000 aides éducateurs recrutés fin 1999 50 000 élèves inscrits dans le dispositif école ouverte (25 académies)				
<b>Prévention et sécurité</b>	170 associations d'aide aux victimes	850 CCPD** 312 CAPS*** 310 CLS**** (janvier 2000)			Justice Intérieur Adjoints de sécurité (15 200)
	900 000 jeunes inscrits en 1999 dans les opérations ville vie vacances 8 500 ALMS***** et 47 MJD*****				
<b>Habitat et urbanisme</b>					Équipement Outre-mer
	30 % du parc locatif social (HLM) dans les quartiers prioritaires (1,1 million de logements) 8,2 milliards de francs consacrés de 1994 à 1998 à la réhabilitation du parc social 3 500 démolitions de HLM en 199				
<b>Contrats de ville</b> (215 dont 40 % intercommunaux)		867 communes		CPER*****	CPER*****

\* Permanences d'accueil, d'information et d'orientation.

\*\*\* Contrat d'action et de prévention pour la sécurité.

\*\*\*\*\* Agents locaux de médiation sociale.

\*\* Conseil communal de prévention de la délinquance.

\*\*\*\*\* Contrat local de sécurité.

\*\*\*\*\* Maisons de la justice et du droit.

\*\*\*\*\* Contrat de plan État-région.

## Les territoires prioritaires

1 310 quartiers	215 contrats de ville	
750	ZUS	
416	ZRU	
44	ZFU	
14	GPU	Au XI <sup>e</sup> Plan 1993-1999
50	GPV	Au XII <sup>e</sup> Plan 2000-2006
30	ORU*	Au XII <sup>e</sup> Plan 2000-2006

\* Opération de renouvellement urbain.

5. Les éléments chiffrés proviennent d'une brochure éditée par le ministère de la Ville: 2000-2006. *Une nouvelle ambition pour la politique de la ville*, Les Éditions de la DIV, coll. Repères, janvier 2000.

## Contenu de la compétence politique de la ville

(dans le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité)

M. Denis Jacquat demande au ministre de l'Intérieur de bien vouloir lui préciser le contenu exact de la compétence « mise en œuvre de la politique de la ville » que le projet de loi sur l'intercommunalité entend conférer aux futures communautés d'agglomération. Il souhaiterait notamment qu'il lui indique les attributions qui relèveront de la seule responsabilité de la communauté d'agglomération et celles qui seront partagées avec d'autres partenaires tels l'État, la région, le département ou les communes. Il le remercie de bien vouloir l'informer à ce sujet.

Réponse publiée au *Journal officiel* de l'Assemblée nationale du 26 mars 2001 (p. 1840)

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a créé une nouvelle catégorie d'EPCI, les communautés d'agglomération, bénéficiant de larges transferts de compétences dans des domaines stratégiques pour le développement urbain. Les communautés urbaines ont elles-mêmes bénéficié de compétences élargies afin de pouvoir répondre aux objectifs de solidarité économique, financière et sociale qui sont assignés à ces grandes métropoles.

En matière de politique de la ville, les communautés d'agglomération comme les communautés urbaines sont compétentes de plein droit pour ce qui concerne les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que pour les dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Leur champ de compétences en ce domaine varie suivant la nature du groupement.

- Dans les communautés d'agglomération, l'exercice des compétences en matière de politique de la ville est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire qui est déterminé par le conseil de communauté.

- Dans les communautés urbaines, qui sont des structures de coopération très intégrées, le transfert de compétences est opéré par la loi, et leur exercice n'est nullement lié à la détermination de l'intérêt communautaire.

Le contenu des compétences « politique de la ville » peut donc être différent entre les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, d'une part, et entre les communautés d'agglomération elles-mêmes, suivant la définition de l'intérêt communautaire qu'elles donneront à cette compétence.

Dans tous les cas cependant, les compétences ainsi dévolues à ces groupements ne recouvrent pas l'ensemble de celles que mobilise la politique de la ville.

La politique de la ville n'est en effet pas une politique sectorielle mais fait appel à toutes les interventions de droit commun pour combattre les processus de ségrégation urbaine et sociale sur un territoire donné. Elle constitue une dimension de toutes les politiques publiques. Les EPCI ne sont pas seuls habilités à y répondre. Ainsi, l'État est partie prenante à la politique de la ville à raison des compétences propres qu'il détient.

Ne font ainsi pas partie des compétences transférables aux EPCI celles qui sont relatives à la Justice, à la Police nationale ou à l'Éducation nationale, en raison de leur nature.

Les communes elles-mêmes, au titre de la compétence générale qui leur est reconnue pour gérer les affaires de la commune, ont vocation, aux côtés des EPCI, à être associées à la politique de la ville. Leur participation sera d'autant plus justifiée qu'elles peuvent avoir conservé des compétences de proximité, après définition de l'intérêt communautaire, dans d'autres domaines qui se rattachent à la politique de la ville tels que les équipements socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, ou le logement.

Le statut d'établissement public reconnu aux communautés d'agglomération comme aux communautés urbaines limite au demeurant leur capacité d'intervention aux seules compétences que la loi reconnaît ou que les communes leur transfèrent.

La circulaire du Premier ministre en date du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 évoque les modalités possibles de répartition des actions entre les communes et les EPCI. Bien qu'antérieure à la loi du 12 juillet 1999, cette circulaire reste valable. Elle précise que le contrat de ville doit comporter des programmes d'action à l'échelle des communes et de l'agglomération concourant à la lutte contre le processus de ségrégation urbaine et sociale, des actions favorisant la mixité de l'habitat, la diversification des quartiers d'habitat social, la coordination des interventions en matière de prévention et de lutte contre les exclusions, d'emploi et de développement économique local, de désenclavement des quartiers dans le cadre d'une politique cohérente des transports et de déplacement urbain, d'égalité des citoyens devant le service public (éducation, santé, culture, justice, accès aux droits), de prévention de la délinquance et de tranquillité publique, d'intégration des immigrés et de leurs familles. Il résulte également de la circulaire que le contrat de ville doit comporter des interventions à mener sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers).

À l'échelle de ce site prioritaire doivent être poursuivies et développées, dans le cadre d'un projet global, les actions de développement social et culturel, les opérations de renouvellement urbain et de réhabilitation de logements, la création et le soutien au fonctionnement d'équipements de quartier ainsi que les interventions au titre de la gestion urbaine de proximité.

La circulaire prévoit également que le contrat de ville reposera dans toute la mesure du possible sur une démarche intercommunale, s'appuyant sur les EPCI quand ils existent et qu'ils disposent des compétences essentielles à la mise en œuvre de la politique de la ville. C'est pourquoi les contrats de ville comportent deux niveaux d'intervention :

- Des conventions cadres déterminent les objectifs et les programmes d'actions thématiques à mener au plan intercommunal, qui mobilisent les EPCI dans le cadre de leurs compétences spécialisées et les communes concernées dans le cadre des compétences qu'elles ont conservées après définition de l'intérêt communautaire.

- Des conventions territoriales, qui indiquent les programmes d'actions à mener sur les sites prioritaires (îlot, quartier, ensemble de quartiers). Par le caractère de proximité des actions qu'elles prévoient, ces conventions territoriales peuvent nécessiter la participation des communes à leur mise en œuvre même si l'EPCI est en charge de leur réalisation.

D'une manière générale, l'exercice des compétences en matière de politique de la ville prévu par la loi du 12 juillet 1999 susvisée ne s'oppose pas à la participation des communes aux contrats de ville.

Enfin, les communes dont le territoire comporte des sites prioritaires identifiés comme tels dans le contrat de ville doivent être signataires des contrats de ville. Si les conseils communautaires y sont favorables, l'ensemble des communes membres d'un EPCI peut demander à être co-signataires du contrat, indiquant par là leur volonté de faire du territoire de l'agglomération un espace de développement solidaire et de cohésion sociale.

# La politique des pays et des agglomérations<sup>1</sup>

---

**L**A publication de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire (LOADT), ou loi Pasqua, intervient le 4 février 1995. Elle prévoit l'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire et de schémas sectoriels ; elle invente le « pays », prévoit la création de plusieurs fonds dont le FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire) et définit des zones prioritaires d'intervention du fait des handicaps géographiques, économiques et sociaux observés : les zones de revitalisation rurales et les zones de redynamisation urbaines.

Le pays n'est certes pas une réalité nouvelle : il a ses racines, il est ancré dans un terroir, il s'inscrit dans l'histoire. Dans les dernières décennies, il est apparu ici ou là comme le territoire de l'identité culturelle, de la solidarité et du développement local. Défini de façon imprécise (vallée, bassin d'emploi, pays, canton, arrondissement, microrégion, etc.), le pays est vécu depuis longtemps par beaucoup comme une réalité et a fait l'objet de nombreuses politiques spécifiques (contrats de pays, parcs naturels régionaux, charte intercommunale de développement et d'aménagement...). Plus petit que le département et plus grand que la commune, le pays n'est pourtant jamais apparu dans les découpages administratifs. Le gouvernement assigne deux rôles aux pays : susciter un redécoupage de

circonscriptions administratives de l'État et être l'échelon de base du développement local et d'une coopération intercommunale plus solidaire et plus intégrée.

## LES PRINCIPALES ÉTAPES DE L'HISTOIRE DU PAYS<sup>2</sup>

---

Périodes	Événements
1950-1970	Les courants fondateurs du développement local
1970	Les PAR (plans d'aménagement rural)
1975	Les contrats de pays
1982	Les états généraux des pays et la création de l'Association nationale pour le développement local et les pays
1983	Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement et les politiques régionales d'aménagement rural
1991-1994-2000	Les programmes européens Leader 1, Leader 2, Leader plus
1995	La reconnaissance législative des pays
1999	Le pays devient un échelon essentiel de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire

---

1. Cf. Gérard Logié, *L'Intercommunalité au service du projet de territoire*, Syros, 2000 ; pages 42 et suivantes.

2. Pour davantage de détails sur cette évolution, cf. Gérard Logié, *op. cit.* : « La lente émergence des territoires » (pages 157 et suivantes).

L'Assemblée nationale pour sa part juge ces deux missions inconciliables : les « périmètres de la coopération intercommunale ne sauraient être enfermés dans des limites administratives et encadrés par le représentant de l'État ». De plus, les députés estiment, compte tenu des regroupements en cours dans le cadre de la loi du 6 février 1992, que le pays ne saurait être un échelon supplémentaire de coopération.

## LES PAYS DE LA LOADT (1995)

Curieusement, la notion de pays instaurée par la LOADT semble ignorer l'évolution rapide de l'intercommunalité et proposer un nouvel objectif aux élus locaux. Le pays « exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux, ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural » (art. 2)... « Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement<sup>3</sup> » (art. 24).

Déjà occupés à mettre en place des communautés de communes, les élus locaux ne comprennent pas comment s'articule ce pays avec leurs EPCI. Un *Livre blanc des départements* alerte l'État sur la marginalisation du monde rural et l'enclavement de certains territoires. Le document insiste sur la crise de solidarité et sur l'organisation institutionnelle insatisfaisante (manque de cohérence des actions de l'État, insuffisante égalité financière entre les collectivités locales assortie d'une organisation financière et fiscale dépassée, décentralisation brouillonne fondée sur des compétences mal définies et une articulation confuse de l'intervention de chaque niveau). Les promoteurs de la notion de pays soulignent également le caractère trop souvent opportuniste de la création des communautés de communes liée à la « manne financière »

de l'État, le caractère artificiel de leur création (coquilles vides), le risque réel de voir augmenter la pression fiscale locale et enfin de mettre le premier pas dans une démarche savamment orchestrée de suppression du rôle des communes. Pourtant, les Français semblent séduits par les pays.

Une mission « pays » est installée à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) : en quelques mois, elle fera naître<sup>4</sup> une « expérimentation des pays ». Quarante-deux territoires sont donc reconnus « pays de préfiguration » à l'intérieur desquels s'engagera une large concertation, souvent animée par les responsables politiques locaux, quelquefois par les représentants de l'État, débouchant parfois sur la formulation d'orientations de développement, mais également sur un inventaire des actions d'investissement à réaliser dans le territoire. Le pays se veut un outil de recomposition du territoire et la loi prévoit que « l'État coordonne dans le cadre du pays son action à la faveur du développement local et du développement urbain avec les collectivités territoriales et les groupements de communes compétents<sup>5</sup> » (art. 24). Le « pays » serait-il ce cadre de mise en cohérence et de coordination des politiques dont la France a besoin ? Le premier pas fait, il faut le confirmer. C'est ce à quoi s'emploie le gouvernement depuis 1996.

Cependant, la tradition centralisatrice continue à pointer sous les discours et dans les pratiques. Pour impulser le mouvement en faveur des pays, la DATAR lance des appels à projets. Après celui de 1995, relatif aux pays de préfiguration, un appel à projets est lancé en mars 1998 sur les chartes de territoires ou « pays émergés ». Simultanément est mis en place un autre appel à projets pour les pays dits « en émergence ». D'après la « cellule pays », quatre-vingt-un pays ont été constatés par les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) à la fin 1998<sup>6</sup>. Sans pouvoir

3. À rapprocher de l'article L 5210 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ».

4. Cf. Bernard Leurquin, *La France et la politique de pays : de nouveaux outils pour le développement et l'aménagement des territoires*, Syros, octobre 1997.

5. *Op. cit.*, page 50.

6. Cf. rapport d'étape de la cellule pays du 30 avril 1999 : *Entreprises, Territoires et Développement*.

expliquer les raisons de la répartition des pays, on constate que certains départements ou régions où « le pays a pris » sont justement ceux où l'intercommunalité à fiscalité propre a eu du mal à s'imposer (Centre par exemple). Mais ce n'est pas systématique, car on trouve aussi des régions majoritairement couvertes d'EPCI à fiscalité propre très engagées dans la politique des pays (Poitou-Charentes par exemple).

## **LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE (LOADDT), OU LOI VOYNET (1999)**

S'il existe une continuité entre la loi du 6 février 1992 et la loi relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité du 12 juillet 1999, il n'en est pas de même entre la LOADT du 4 février 1995 et la LOADDT du 25 juin 1999. Ces deux lois témoignent d'une différence profonde d'appréciation politique des assemblées et des gouvernements d'avant et d'après la dissolution de 1996. La présentation du nouveau texte est officiellement justifiée par le fait que, deux ans et demi après sa publication, la LOADT n'est que très partiellement appliquée. Les quatre priorités définies par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 15 décembre 1997 vont constituer l'ossature d'un nouveau projet de loi : mobiliser les territoires et réduire les inégalités entre eux, consolider les systèmes urbains à vocation internationale, jeter les bases du développement durable et consolider la décentralisation. Le développement de l'emploi est au centre de la démarche.

La LOADDT réaffirme les principes de la politique d'aménagement du territoire : unité de la nation au sein de l'Europe, solidarité et intégration des populations, égalité des chances, renforcement du rôle de l'État, amélioration des relations entre l'État et les collectivités locales, meilleure articulation entre l'urbain et le rural,

concertation avec les intéressés, volonté de promouvoir un développement « durable ».

Le schéma national d'aménagement du territoire est supprimé. La politique de l'État exprimera les choix stratégiques du gouvernement à travers huit « schémas de services collectifs » : enseignement supérieur et recherche, culture, organisation sanitaire et sociale, information et communication, transport de marchandises et transport de personnes, énergie, espaces naturels. Préparés à un horizon de vingt ans et réactualisés tous les six ans, ces schémas seront approuvés par décret avant le 31 décembre 1999. Ils feront l'objet d'une consultation du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, des conférences régionales de l'aménagement et du développement durable du territoire (CRADDT), des organismes compétents et de deux délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire constituées pour la durée de la législature à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), élaborés par les régions, fixeront les orientations fondamentales à moyen terme, en respectant les choix stratégiques des schémas de services collectifs, et les exprimeront à travers un document d'analyse prospective, une charte régionale et des documents cartographiques.

L'organisation et le développement des territoires se feront dans les « pays » et les « agglomérations » (art. 24 et 25). Chacune de ces entités, dès lors qu'elle dispose d'une charte adoptée par ses membres (« charte » pour les pays et « projet » d'agglomération), pourra signer des contrats particuliers avec la région et l'État. L'élaboration de cette charte se fera en association avec la région et les départements concernés et avec le concours d'un « conseil de développement » composé des forces vives du territoire. Pour mettre en œuvre ce contrat, le pays ou l'agglomération devra s'appuyer sur un EPCI à fiscalité propre ou sur un collectif d'EPCI à fiscalité propre, ou bien prendre la forme d'un établissement public (syndicat mixte ou groupement d'intérêt public) pour

les pays et, au plus tard avant le renouvellement du contrat, celle d'un EPCI à taxe professionnelle unique pour les agglomérations.

Les zones de revitalisation rurales sont maintenues, mais ne font pas l'objet de textes spécifiques: leur prise en compte, par exemple celle des zones de montagne, est recommandée dans l'élaboration des SRADT ou dans les schémas interrégionaux de massif et dans les schémas de services collectifs. Un Fonds de gestion des milieux naturels est créé. Il sera l'outil du schéma de service collectif des «espaces naturels et ruraux» et financera les projets d'intérêt collectif concourant à la protection, à la réhabilitation ou à la gestion des espaces naturels.

## **LA PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE DES PAYS ET DES AGGLOMÉRATIONS**

L'enjeu des pays et des agglomérations est bien la possibilité de contractualiser de manière pluriannuelle avec l'État et la région, dans le cadre de l'enveloppe territoriale des contrats de plan État-régions. Les communes et groupements qui pensent pouvoir former un pays ou une agglomération prennent l'initiative et adressent au préfet de région un dossier de candidature.

La première étape consistera à la prise d'un arrêté de «périmètre d'étude» par le préfet de région au terme d'une instruction au cours de laquelle la CDCI et les services départementaux donnent un avis simple, mais surtout où la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire donne un avis favorable et «conforme».

La deuxième étape consiste à élaborer et à valider le projet du pays (charte). Dès la prise de l'arrêté de périmètre et d'étude, les communes et groupements à l'initiative de la reconnaissance du périmètre d'étude proposent une liste de personnes pour composer le conseil de développement. Les communes et groupements inscrits dans le péri-

mètre d'étude sont consultés sur cette composition (délai de deux mois). Les communes et groupements à l'initiative de la reconnaissance du périmètre d'étude créent par délibération le conseil de développement. Le pays élabore sa charte de développement en association avec le conseil de développement, le(s) département(s) et la région. La charte comprend un diagnostic, un document stratégique, des supports cartographiques, des annexes (bilan des actions passées, modes d'organisation du pays, moyens d'ingénierie).

La troisième étape porte sur la validation de la charte et du périmètre définitif. Les communes et les EPCI ayant compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique approuvent la charte par délibération et en assurent la publication. La région et le(s) département(s) expriment un avis simple sur la charte, de même que la CDCI. La CRADT donne un avis conforme sur le périmètre définitif du pays. Le préfet de région prend alors un arrêté de périmètre définitif. Il faut rappeler que le pays doit respecter le périmètre des EPCI à fiscalité propre, qu'il doit s'articuler avec les parcs naturels régionaux existants et que l'État coordonne, dans le cadre du pays, son action en faveur du développement territorial avec celle des collectivités territoriales et de leurs groupements. Certains pays visant en priorité à préserver et à requalifier le patrimoine naturel, paysager et culturel et à conforter les espaces agricoles et forestiers soumis à une forte pression d'urbanisation peuvent obtenir un label reconnaissant leur spécificité selon des modalités fixées par décret.

La quatrième étape consiste pour le pays à définir l'établissement public qui pourra négocier le contenu du contrat de pays (soit un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, soit un groupement d'intérêt public (GIP) de développement local, soit un syndicat mixte) avec l'État, la région et le(s) département(s) dans le cadre du volet territorial du contrat de plan État-région. La signature doit intervenir avant décembre 2003.

Sans être aussi détaillé que pour les pays, le décret d'application relatif aux projets d'agglomération

précise les conditions de leur initiation et de leur élaboration ainsi que celles de la mise en place et de la consultation du conseil de développement, puis de l'adoption du projet d'agglomération. Le contrat particulier auquel ce dernier peut donner lieu est élaboré conjointement avec l'État et la région et, le cas échéant, le département. Il s'appuie sur un seul ou plusieurs EPCI à taxe professionnelle unique. Le contrat particulier prévoit les axes prioritaires et les moyens financiers qu'il s'engage à leur consacrer, les modalités de coordination et de suivi de l'exécution, les modalités d'évaluation des actions menées en application du contrat.

## L'ÉLABORATION DU PROJET D'AGGLOMÉRATION

Dans une «aire urbaine» comptant au moins 50 000 habitants et dont une des communes compte plus de 15 000 habitants, le ou les EPCI à fiscalité propre compétent(s) en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces groupements peuvent prendre l'initiative d'élaborer un «projet d'agglomération» qui fixe les orientations et les mesures permettant de les mettre en œuvre (art. 26).

Une circulaire<sup>7</sup> dont le contenu va très au-delà de la loi demande aux préfets d'indiquer lors de l'élaboration du point de vue de l'État quel est le périmètre le plus pertinent. Pour la première génération de contrats d'agglomération, la LOADDT a prévu une période transitoire (2000-2006) au cours de laquelle une harmonisation des périmètres sera recherchée: périmètre du projet, périmètre des actions du contrat d'agglomération et périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCOT), en référence à l'aire urbaine. «Pendant cette période transitoire, les communes périurbaines et rurales dont l'appartenance à une communauté urbaine ou d'agglomération paraît devoir renforcer la cohérence du périmètre de cet

établissement seront invitées à s'engager à la rejoindre à l'échéance du contrat.» Au-delà, la circulaire vise même à obtenir «des EPCI à taxe professionnelle unique qui co-existent sur une même aire urbaine l'engagement que leurs communes membres constituent au terme du contrat une seule communauté urbaine ou d'agglomération». Dans cette incitation à la recomposition de territoires, il semble que la pression doive être très forte sur les communes ou les groupements qui résisteraient. Dans la mesure où le périmètre d'un pays contient celui d'une agglomération, le contrat d'agglomération précède le contrat de pays et une convention doit lier les deux contrats. Dans ce cas, le représentant de l'État cherchera à rapprocher le périmètre du SCOT de celui du pays.

Les contrats de ville (2000-2006) qui sont en phase de mise en œuvre ont vocation à devenir le volet «cohésion sociale et territoriale» du contrat d'agglomération en cours d'élaboration. Mais il ne s'agit pas de spécialiser au sein du contrat d'agglomération les problématiques de la politique de la ville. Une articulation doit être recherchée en liant le contrat d'agglomération aux objectifs du contrat de ville et en intégrant les orientations du contrat d'agglomération dans des conventions thématiques ou territoriales destinées à mieux inscrire les territoires prioritaires, notamment les grands projets de ville dans la dynamique d'agglomération. Le même texte donne des indications sur le contenu, le financement et le suivi des contrats d'agglomération.

---

### Bilan des pays et des agglomérations au printemps 2002

*Au printemps 2002, l'Observatoire des pays et des agglomérations indique que:*

- 54 pays ont été constatés au titre de la loi de 1995,
- 163 pays ont fait l'objet d'un périmètre d'étude (représentant au total 14 182 communes et 11 141 milliers d'habitants)
- 152 pays sont en périmètres définitifs (représentant au total 3 616 communes et 4 456 milliers d'habitants).

À ce stade, on peut donc dire qu'un pays en périmètre d'étude compte en moyenne 87 communes et 68 350 habitants et qu'un pays en périmètre définitif compte en

---

7. Cf. la circulaire interministérielle du 7 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération.

moyenne 69 communes et 85 682 habitants. Les périmètres d'étude sont en majorité en Poitou-Charentes (20), en Midi-Pyrénées (15), en Franche-Comté (15), en Champagne-Ardenne (14), en Aquitaine, Limousin et Lorraine (11) et dans la région Centre (10). Les périmètres définitifs sont principalement dans les régions Centre (19) et Bretagne (18).

Au 31 décembre 2001, seuls deux contrats d'agglomération ont été signés (communauté urbaine de Bordeaux et communauté urbaine du Creusot - Montceau-les-Mines) et peu de projets ont été approuvés localement. L'Observatoire, faisant allusion aux difficultés nées du rapprochement entre projet d'agglomération et communautés urbaines ou communautés d'agglomération, ne donne pour l'instant aucune autre donnée chiffrée.

Ces données montrent que les « espaces » de contractualisation régionaux ne coïncident pas toujours avec les pays au sens de la LOADDT.

---

## COMMENT ORGANISER L'ARTICULATION DES TERRITOIRES ?

Beaucoup d'élus éprouvent des difficultés à articuler les dispositions prévues par les lois relatives à l'orientation de l'aménagement et du développement du territoire (1999), au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité (1999), à la solidarité et au renouvellement urbains (2000) et à la démocratie de proximité (2002). En effet, dans la période de création des intercommunalités à fiscalité propre en milieu urbain (communautés d'agglomération et communautés urbaines), certains ne voient pas l'utilité des pays et de leur charte ni celle des agglomérations et de leur projet. C'est en particulier vrai pour les départements de la petite couronne de l'Île-de-France.

La démarche d'élaboration d'un projet de territoire diffère de l'établissement d'un programme d'action. Elle n'est pas facilement appropriée par

les élus, ni par les techniciens, ni par les représentants de l'État: il ne s'agit pas seulement de mettre en œuvre les compétences confiées aux intercommunalités à fiscalité propre, ni même de définir comme la loi le prévoit ce qui est d'intérêt intercommunal à l'intérieur des compétences obligatoires. Il s'agit bien de dégager les perspectives d'aménagement et de développement économique, social et culturel acceptables pour l'avenir de la société locale, en prenant en compte les équilibres régionaux et nationaux...

Les questions pratiques que se posent les élus et leurs partenaires ne manquent pas<sup>8</sup>. L'enjeu de la période actuelle est de savoir si l'élaboration des projets et chartes de territoire va donner lieu à « l'invention » d'une démarche de travail plus participative ou si les élus feront de la constitution des pays et des agglomérations une démarche administrative pour accéder aux financements pluriannuels du contrat de plan État-région.

À cet égard, la liberté laissée par la loi aux conseils de développement qui « s'administrent librement » constitue un enjeu considérable: présence ou non des élus, articulation entre conseil de développement et conseils communautaires, mise en place de conseils de quartier et articulation de ces conseils de quartier au niveau communautaire, moyens mis à la disposition des conseils de quartier et du conseil de développement.

L'opposition entre la logique institutionnelle qui a inspiré la loi Chevènement et la logique d'aménagement et de développement local qui a inspiré la loi Voynet se manifeste par la difficulté à articuler les démarches institutionnelles de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre et les démarches moins normatives d'élaboration de projet sur des territoires plus vastes. C'est là que se trouve l'occasion de redonner un espace à la participation des habitants à la vie locale.

---

8. En s'appuyant sur l'expérience de Mairie-conseils, un service de renseignements téléphoniques a été créé par la DATAR et la Caisse des dépôts pour la mise en œuvre de la politique des pays: « Territoires conseils », au 01 41 85 93 16 du lundi au samedi inclus de 10 heures à 19 heures. Ce service vient donc s'ajouter au service habituel de Mairie-conseils pour les communes et les intercommunalités, accessible au 01 41 85 82 22. Cf. également les documents produits par Mairie-conseils: les « Fiches pédagogiques Pays et agglomérations », octobre 2000, et « 50 questions-réponses sur l'articulation des territoires », octobre 2000.



---

## La démarche d'élaboration d'un projet de territoire

Elle comprend schématiquement trois phases :

- **Le regard** : au cours de cette première phase, on va s'assurer que les diverses catégories d'habitants du territoire trouvent une possibilité d'exprimer la manière dont ils vivent sur leur territoire. Dans la mesure où chaque quartier ou chaque commune sont constitués de secteurs distincts, cela revient à dire qu'il faut que les représentants de ces différents secteurs témoignent des ressources naturelles dont ils sont détenteurs, des activités de production qui sont les leurs, des équipements et services dont ils bénéficient ou qui leur font défaut dans les domaines économique, culturel, sanitaire et social. L'objectif de cette phase est de faire émerger un sentiment d'appartenance à l'agglomération. En effet, l'agglomération n'est pas seulement la juxtaposition de quartiers ou de communes, mais constitue en soi un nouveau territoire dont chacun est partie prenante. Cette phase met en évidence les points forts et les points faibles des diverses parties du microterritoire qu'est le quartier et définit les principaux enjeux pour les habitants.
- **L'horizon** : cette seconde phase doit permettre d'exprimer les principales orientations du développement du territoire. Il faut aller suffisamment dans le détail pour éviter que chaque partie composant le territoire ne reproduise un schéma identique. En précisant ce qui fait la spécificité de leur quartier, les habitants contribueront à construire l'image qu'ils souhaitent pour le devenir de l'agglomération. Il est à noter que l'horizon recherché peut ne pas être directement lié à un mandat électif, ou à un projet pluriannuel. Le terme de cet horizon doit être suffisamment lointain et en même temps suffisamment proche pour que les orientations définies puissent être mises en œuvre. Pour que l'horizon puisse servir à définir des objectifs communs, il est sans doute nécessaire de veiller à ce que les orientations soient sélectives et s'expriment avec réalisme : on peut par exemple projeter à dix ans les besoins d'éducation, de loisirs, de santé d'enfants qui viennent de naître, les besoins spécifiques des mères de famille, des jeunes adultes ou des personnes âgées ; mais il faut aussi penser aux ressources à développer simultanément à la satisfaction des besoins.
- **Le chemin** : c'est la manière dont on va s'y prendre pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre des orientations. Le chemin comporte donc une série de mesures extrêmement concrètes qui rythmeront la vie quotidienne. Il comporte la programmation des actions, résultat d'un processus de planification dans le temps et dans l'espace. C'est également « l'enveloppe de quartier » dont l'affectation est définie par les instances de quartier, le budget de la commune ou de la communauté d'agglomération qui permettront de voir peu à peu s'inscrire dans le paysage les équipements ou dans la vie quotidienne les actions concourant à la mise en œuvre du plan de développement. De manière plus large, ce seront toutes les formes d'organisations à mettre en place pour réaliser les objectifs fixés ou pour en contrôler collectivement la mise en œuvre. Toutes les décisions relatives au chemin s'attacheront à respecter les lois ou les coutumes en vigueur, mais également à promouvoir un fonctionnement démocratique de l'organisation sociale.

Résultat d'une démarche qui mobilise le plus grand nombre possible d'habitants d'un territoire, avec le concours d'une animation qui permet à la parole des habitants de s'exprimer et avec celui d'experts dont le mandat sera défini par les habitants, **un projet de quartier comprend** :

- **Un texte écrit, constitué** :
  - d'un diagnostic du territoire mettant en évidence, dans l'état actuel et en prospective, ses principaux enjeux démographiques, sociaux, économiques, culturels et environnementaux ;
  - d'un document de stratégie déterminant à un horizon de dix ans les orientations fondamentales du territoire, les mesures et les modalités d'organisation nécessaires pour assurer leur cohérence et leur mise en œuvre dans un cadre communal ou d'agglomération, ainsi que les dispositions envisagées pour procéder à l'évaluation des résultats des actions réalisées. Le document de stratégie définit notamment les moyens pour soutenir l'activité économique, préserver les équilibres du peuplement et la cohésion sociale des quartiers et des communes, améliorer l'offre de services collectifs ainsi que leur accessibilité, protéger et valoriser l'environnement, les espaces naturels et ruraux ainsi que les richesses patrimoniales ;
  - de cartes traduisant les éléments du diagnostic et de stratégie.
- **Des annexes, comprenant** :
  - un bilan des initiatives conduites antérieurement en matière de développement local ;
  - une description des modes d'organisation du quartier, de la commune, de l'agglomération et des rôles respectifs attribués aux différents organismes ou secteurs, des conventions de partenariat établies avec d'autres porteurs de projet de développement intervenant dans le quartier, sur le territoire communal ou dans l'agglomération ;
  - une description des moyens d'ingénierie et d'animation mobilisés par le territoire.

Comme on le voit, le projet de territoire fixe d'abord un ensemble d'objectifs, d'analyses et de manières de faire. Il se distingue en cela d'un programme d'action. L'élaboration simultanée ou ultérieure de programmes d'action et leur périodicité (annuel, triennal, quinquennal...) doit se référer aux orientations du projet d'agglomération dont ils sont des outils de mise en œuvre et qui, à cette condition, peuvent prétendre mobiliser des moyens financiers des habitants, des communes, de l'agglomération et de leurs partenaires.

## L'AUTO-ÉVALUATION D'UNE DÉMARCHE DE PROJET DE TERRITOIRE

Le projet de territoire est une occasion de mettre en œuvre de vraies démarches participatives. C'est pourquoi, au-delà de telle ou telle initiative de participation à la vie locale, il importe de permettre aux habitants qui vivent dans un même territoire d'évaluer ensemble où ils en sont de leur « mise en projet ». Cette démarche d'évaluation correspondant tout à fait à l'esprit qui prévaut dans l'élaboration des agendas 21 locaux<sup>9</sup>.

Il ne s'agit pas de juger de la qualité d'un document ou d'une action, mais bien d'apprécier la qualité d'une démarche. Chaque territoire peut constater qu'il a déjà amorcé une partie de cette démarche. La question est de savoir comment s'exprime collectivement la volonté d'enrichir ce qui a été commencé. Chaque territoire doit « inventer un plan de développement unique », qu'il décide de réaliser. Pour cela, cinq groupes de questions peuvent être proposés<sup>10</sup> :

### Reconnaître le territoire dans sa diversité

Le projet concerne-t-il la totalité du territoire du quartier et l'ensemble de l'agglomération ? En particulier, le projet de territoire est-il autre chose que la juxtaposition d'intérêts individuels, collectifs ou communautaires ? Quel contenu les habitants et leurs élus donnent-ils aux actions d'intérêt local, d'intérêt communautaire ? Le projet de territoire prend-il en compte les parties habitées à assainir, les espaces privés ou publics à aménager, les zones remarquables à protéger (forêt ou bois, cours d'eau) ? Le projet de territoire aborde-t-il la question des déplacements à l'intérieur de l'agglomération, pour les diffé-

rentes catégories d'acteurs et pour les différentes fonctions du transport ? Dans quelles parties du territoire les choses changent-elles très vite (construction de logements, implantation d'activités) ou au contraire semblent-elles immuables (zone enclavée, sanctuaire) ?

### Bâtir le projet sur le long terme

Le projet de territoire est-il défini sur un horizon lointain ou ne porte-t-il que sur des actions à court terme ? La perspective de développement doit être définie sur une durée suffisamment longue pour permettre des modifications profondes des conditions de vie, mais suffisamment courte pour imaginer les étapes concrètes de cette transformation. Qui habitera le territoire dans dix ans ? Quels seront alors les besoins des différentes composantes de la population ? Quels souhaits collectifs pour cet avenir en termes d'amélioration des conditions de vie et de service ? Quelle place chaque quartier, chaque commune auront-ils dans l'agglomération ? Accueilleront-ils des activités d'intérêt local, communal ou communautaire ? Quelles conséquences pour la vie dans le territoire ?

### Organiser les alliances avec l'extérieur

Le projet de territoire tient-il compte du fait que ses habitants sont quotidiennement ou à fréquence variable en relation avec des territoires, des organisations ou des groupes proches ou lointains qui interviennent dans la définition des besoins ou qui peuvent apporter des moyens de le réaliser ? Le territoire n'est pas un espace clos : il est en relation avec d'autres territoires, avec les communes voisines et les services que l'on y trouve ; il peut avoir intérêt à mettre en œuvre avec d'autres des politiques publiques (aménagement et protection de cours d'eau, désenclavement routier, protection contre les nuisances d'un

9. En 1992, la conférence de Rio de Janeiro (Brésil) sur l'environnement et le développement a adopté le Programme d'action 21 qui préconise la mise en place d'agendas 21, programmes d'actions publiques en faveur d'un développement durable pour le XXI<sup>e</sup> siècle. En 1997, le ministère de l'Environnement a lancé, auprès des collectivités locales, un premier appel à projets « Agendas 21 locaux ». Cf. « La citoyenneté locale à l'heure du développement durable » in « Devenirs », *Les Cahiers de la Fondation AILES* (Autogestion, initiative locale, économie sociale), n° 32-33, 1999 ; et le *Bulletin* n° 1 d'Icare (Initiatives de citoyenneté active en réseau), <http://www.globenet.org/icare>.

10. Cf. Mairie-conseils, *La Charte de territoire : une démarche pour un projet de développement durable*, La Documentation française, 1997.

équipement industriel ou autoroutier, création et mise en réseau de services culturels, de santé publique, d'économie solidaire, etc). C'est aussi dans ce cadre que peuvent être examinées les relations qui s'établissent entre les groupes de résidents étrangers et leur pays d'origine, entre le territoire et d'autres collectivités locales susceptibles de permettre un développement complémentaire d'autres régions françaises (contrat de complémentarité urbain/rural) ou étrangères (coopération décentralisée).

### **Accorder une large place à la participation**

Le projet de territoire a-t-il été élaboré avec la participation des habitants? Selon quel processus et à quel niveau? A-t-il donné lieu, de la part de ceux qui se sont impliqués dans sa préparation, à la définition de mandats précis pour les responsables locaux et à des engagements clairs devant l'ensemble des habitants? Les engagements pris par les différents acteurs vis-à-vis des orientations du projet de territoire ont-ils fait l'objet d'une « charte » écrite diffusée à chaque habitant? Cette dernière sera un outil précieux d'évaluation des actions et des mandats donnés.

La participation est d'abord celle des élus locaux. Comment les différents quartiers et les communes sont-ils représentés dans le conseil de développement ou dans le conseil communautaire de l'agglomération? Dans le cas contraire, a-t-on imaginé un moyen de les associer à la préparation des décisions?

La participation est également celle des forces vives de la population, les compétences personnelles des hommes et des femmes qui résident dans le territoire mais qui travaillent peut-être à l'extérieur; c'est aussi les femmes et les jeunes, qui souvent ne quittent pas le territoire; ce sont aussi les organisations professionnelles ou d'autres associations à vocation sociale économique, sportive ou culturelle.

La participation est aussi celle des personnes qui, par leur histoire personnelle ou par les fonctions

qu'elles exercent, jouent quotidiennement un rôle de médiation sociale (buraliste, marchand de journaux, facteur, médecin, pharmacien, chauffeur de car, agent de la circulation, gardien d'immeuble...).

La participation doit enfin concerner les détenteurs des savoirs, souvent financés par la collectivité, qui travaillent dans le territoire mais n'y résident pas nécessairement (enseignants, agents des services publics de l'État, de l'agglomération ou de la commune). Leur participation active peut avoir un effet important de sensibilisation ou au contraire de résistance aux changements induits par le plan de développement.

Le problème de la participation soulève souvent la question de la diffusion des informations, rarement organisée de manière efficace.

### **Adapter l'organisation locale aux exigences du projet de territoire**

Le projet de territoire est-il assuré, tant pour sa préparation que pour sa mise en œuvre, d'une organisation et de moyens adaptés? Il s'agit là d'apprécier les moyens d'organisation que se donne le conseil de développement, le cas échéant, sous la forme d'un règlement intérieur. Comment les différents secteurs et les différentes associations peuvent-ils se concerter régulièrement? L'agglomération ou la commune reconnaissent-elles les fonctions de ce conseil? Lui donnent-elles des moyens financiers pour remplir ses missions? Se préoccupent-elles suffisamment de favoriser l'émergence d'activités de production de biens ou de services, ou ne s'intéressent-elles à celles-ci que pour les taxer? Comment est organisée la participation locale à la réalisation d'équipements jugés prioritaires, d'intérêt local, communal ou d'agglomération? Quelle part la population ou des associations d'habitants prennent-elles à leur financement ou à leur réalisation? Quels efforts sont-ils réalisés pour rendre transparente l'utilisation des moyens financiers attribués au territoire par l'État ou d'autres partenaires publics ou privés intervenant dans le territoire, soit encore des moyens mobili-

sés par les habitants eux-mêmes (les impôts ou contributions diverses)? Quels efforts sont-ils réalisés pour favoriser la réduction des conflits qui interviennent régulièrement entre certaines parties du territoire? Comment le territoire intervient-il auprès des autres territoires et de l'État pour faire valoir ses intérêts et ses droits? Comment se réalisent les investissements financés avec l'argent public?

Ces différents questionnements peuvent donner lieu à l'établissement d'indicateurs permettant de mesurer de manière quantitative ou qualitative la prise en compte relative des éléments importants de la démarche d'élaboration, de conduite et d'évaluation d'un projet de territoire. En ce qui concerne la participation, ces indicateurs pourront autant faire état du nombre d'habitants impliqués dans le projet de territoire que de la nature de cette implication.





## La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains<sup>1</sup>

---

**C**ONÇUE comme l'outil d'une politique urbaine redéfinie pour la première fois depuis 1967<sup>2</sup>, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains énonce des objectifs ambitieux: les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales (CC) déterminent les conditions permettant d'assurer:

- les équilibres entre le développement urbain, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, en respectant les objectifs de développement durable;
- la mixité urbaine et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte notamment de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de gestion des eaux;
- une utilisation économe de l'espace urbain et de l'espace naturel, la maîtrise de la demande de déplacement, la limitation de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des milieux, sites et paysages naturels et urbains, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toutes natures.

### LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE

Les schémas de cohérence territoriale ont vocation à se substituer aux schémas directeurs. Ils ne sont pas obligatoires, mais, en leur absence, les zones non construites se retrouvent encadrées par des règles de construction limitées, ce qui est gênant pour les communes périurbaines. La loi conditionne en effet l'ouverture à l'urbanisation des zones de future urbanisation et des zones naturelles à l'existence d'un SCOT au 1<sup>er</sup> janvier 2002 (ou d'un schéma directeur opposable). Ce mécanisme de blocage concerne les communes situées dans une bande de 15 km autour de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants (au sens du recensement général de la population) et à celles situées à moins de 15 km du rivage de la mer. La définition à vol d'oiseau de cette bande de 15 km ne se fait pas à partir de la limite communale, mais à partir de la limite extérieure de la partie agglomérée de l'unité urbaine. Ce périmètre de 15 km qu'instaure la loi ne repose sur aucun fondement juridique: il correspond au souhait du législateur d'«éviter que les communes périphériques optent pour des choix d'aménagement contraires à ceux de l'agglomération». Trois exceptions à ce principe existent: *a*) une extension limitée de l'urbanisation est possible dans les PLU et les cartes communales, avec l'accord du préfet,

---

1. Adoptée le 13 décembre 2000 (JO du 14 décembre 2000).

2. Loi d'orientation foncière (LOF).

après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture; *b*) le préfet peut autoriser les communes à s'affranchir de ce principe en constatant l'existence d'une rupture géographique; *c*) lorsqu'un périmètre de SCOT a été arrêté, l'EPCI qui l'élabore peut s'affranchir de ce principe.

---

### Le périmètre d'un SCOT

Le périmètre d'un SCOT rassemble des communes « d'un seul tenant et sans enclave ». Il comprend la totalité du ou des périmètres des EPCI qu'il recouvre et tient compte des groupements de communes existants, des agglomérations nouvelles et des parcs naturels régionaux. De plus, il prend en compte le champ d'application territorial des politiques publiques (déplacements urbains, développement commercial, programmes locaux de l'habitat). Le périmètre est proposé par les communes ou leurs groupements selon les mêmes règles de majorité qualifiée (voir *supra*, p. 20). Lorsque le périmètre proposé inclut des communes ne faisant pas partie de l'intercommunalité, la majorité doit comprendre au moins un tiers d'entre elles. Les communes isolées disposent ainsi d'une minorité de blocage. Les EPCI comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres. Le périmètre est alors arrêté par le préfet après avis de l'organe délibérant du ou des départements concernés.

---

Pour faciliter le suivi des schémas, ce qui avait cruellement manqué aux schémas directeurs, la loi prévoit deux innovations majeures : l'établissement public chargé de l'élaboration du SCOT est désormais chargé de son suivi et de sa révision (en particulier, tout schéma directeur existant mais non doté d'un organisme compétent en matière de schéma directeur ou de SCOT à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2002 devient caduc); d'autre part, les SCOT feront l'objet d'une validation périodique tous les dix ans. Ils ont vocation à constituer l'expression cartographique du projet d'agglomération ou de la charte de pays. Les plans locaux d'urbanisme se substituent aux plans d'occupation des sols. Ils comportent un rapport de présentation des objectifs de la collectivité en matière de traitement de l'espace public, de paysage et d'environnement. Ils comportent moins de pres-

criptions obligatoires et sont plus facilement révisables. En référence au SCOT, ils peuvent plus facilement être intercommunaux.

Dans les communes comportant au moins 1 500 habitants, situées dans les agglomérations comportant au moins 50 000 habitants et comprenant au moins une ville de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales, il est effectué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 un prélèvement sur les ressources fiscales des communes (sauf celles bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et dont le pourcentage de logements locatifs sociaux représente au moins 15 % des résidences principales) égal à environ 150 euros par logement locatif social manquant pour atteindre 20 % des résidences principales. Les programmes locaux de l'habitat établis au niveau communal ou communautaire, s'il existe une communauté disposant de la compétence, précisent l'échéancier et les conditions de réalisation des logements sociaux supplémentaires par période triennale.

Les plans de déplacements urbains porteront également sur l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement. Dans les aires urbaines comptant au moins 50 000 habitants et comportant au moins une ville de 15 000 habitants, la région et le département peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports auquel peuvent adhérer une ou plusieurs « autorités compétentes pour l'organisation de transports urbains »<sup>3</sup> afin de coordonner les services qu'ils organisent et de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers.

Le Syndicat des transports parisiens devient le Syndicat des transports d'Île-de-France, où le conseil régional trouve une place qu'il n'avait pas jusqu'alors. Le Syndicat des transports d'Île-de-France coordonne la politique du transport et la

---

3. Près de 200 agglomérations, départements ou régions exercent des responsabilités en matière de transports publics et sont regroupées au sein du GART (Groupement des autorités organisatrices de transport), <http://www.gart.org>.



politique tarifaire. Un comité des partenaires du transport public est créé, comprenant des représentants des organisations syndicales du secteur des transports collectifs, des organisations patronales et des chambres de commerce, des associations d'usagers du transport collectif et des collectivités participant au financement des services de transport mais non membres du syndicat.

Enfin, la loi prévoit des mesures spécifiques pour lutter plus efficacement contre les logements insalubres, notamment au sein des copropriétés dégradées.

Cette nouvelle loi dont l'impact territorial est considérable a tenu compte de l'existence des lois Chevènement et Voynet, mais correspond à une troisième logique, celle des aménageurs (au sens d'aménagement urbain). Le schéma de cohérence territoriale a vocation à exprimer graphiquement les éléments du diagnostic territorial et du projet de territoire, mais, contrairement à ce qu'était le schéma directeur, ce ne peut être un outil en soi, conduit de manière séparée. Concomitant à l'élaboration du projet territorial, il en est la traduction spatiale. Or, la manière dont est mise en œuvre sa préparation, depuis le choix du périmètre jusqu'aux démarches de travail créées, ne s'articule pas toujours avec la définition des périmètres d'étude ou définitifs des pays ou avec les ensembles territoriaux formés de communautés. L'obligation de conduire un SCOT sur un périmètre pertinent d'un seul tenant et sans enclave le rapproche des conditions à réunir pour la création de communautés depuis la loi Chevènement. Cette loi est également cohérente avec la constitution de pays et d'agglomérations qui, selon la loi Voynet, comprennent nécessairement des communautés entières. Cependant, la référence à l'aire urbaine de l'INSEE qui est mise en avant dans la loi conduit certains préfets à intégrer dans ce périmètre des communes rurales qui ont parfois fait le choix de s'organiser dans des communautés qui ne font pas partie entièrement de l'aire urbaine. Parfois même, de nouveaux syndicats d'étude sont mis en place pour porter l'élaboration du SCOT, ce qui peut paraître contraire à l'esprit qui doit présider à l'aménagement des ter-

ritoires ruraux et urbains. Si elle est en phase avec la démarche d'élaboration du projet territorial, la préparation d'un SCOT peut néanmoins constituer un élément précieux d'une telle démarche: elle permet alors d'inscrire dans le territoire pris dans son ensemble tous les éléments de diagnostic qui renforcent son identité et de réaliser avec plus de rigueur la projection de l'avenir souhaité de l'agglomération à dix ans. L'élaboration du SCOT ne doit pas être une démarche technique distincte de celle de l'élaboration du projet de territoire, mais en quelque sorte son complément naturel.



## La loi relative à la démocratie de proximité (20 février 2002)

---

**C**ETTE loi comporte de nombreux volets : démocratie de proximité, condition d'exercice des mandats locaux, compétences locales, participation du public à l'élaboration de grands projets, opérations de recensement, effondrement et dommage, conservatoire du littoral...

Les apports principaux du point de vue qui intéresse l'intercommunalité et la politique de la ville sont de divers ordres.

Le premier a trait à la participation des habitants à la vie locale, avec la création systématique de conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants (possibilité pour celles de plus de 20 000 habitants). Les conseils municipaux fixent le périmètre des quartiers et dotent chacun d'eux d'un conseil dont ils fixent la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Les conseils de quartier sont consultés sur toutes les questions relatives à la vie du quartier et peuvent faire des propositions. Le maire peut les associer à l'élaboration des actions intéressant le quartier, en particulier celles liées à la politique de la ville. Le conseil municipal peut affecter un local et des moyens de fonctionnement aux conseils de quartier. Parallèlement à la création de conseils de quartier, la loi permet la nomination d'adjoints chargés de un ou de deux quartiers dont la mission sera de veiller à l'information des habitants et à favoriser leur participation à la vie du quartier.

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, des mairies annexes devront être créées pour rapprocher les services communaux des habitants.

La loi organise par ailleurs à tous les échelons la participation des habitants et des usagers à la vie des services publics. Une commission consultative des services publics locaux (ensemble des services) est créée au niveau de la commune de 10 000 habitants, de l'EPCI de plus de 50 000, du syndicat mixte comprenant au moins une commune de 10 000 habitants parmi ses membres, au niveau départemental et au niveau régional. Cette commission, présidée par le responsable de l'exécutif (maire, présidents de communauté, de conseil syndical, de conseil général et de conseil régional), comprend des membres de l'assemblée délibérante et des représentants d'associations locales, nommés par elle. Cette commission examine les rapports d'activité des services et donne un avis sur la création de nouveaux services.

Autre champ abordé dans la loi, celui relatif au statut de l'élu local (communal, départemental et régional) et qui porte sur le droit des élus dans les assemblées locales. Parallèlement sont définies les conditions d'exercice des mandats locaux et de la protection sociale des élus.

De même, des modifications profondes du rôle des arrondissements et des pouvoirs des maires d'arrondissement sont apportées dans les chapitres

de la loi relatifs aux communes de Paris, Lyon et Marseille.

La loi introduit le « droit à l'expérimentation » pour les régions et les collectivités territoriales en définissant l'objet du transfert de compétences : aéroports, inventaire des monuments historiques...

Elle supprime le contingent incendie des communes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, prélevant la somme équivalente sur le montant de la dotation forfaitaire qui leur est attribuée.

Pour la participation du public à l'élaboration des grands projets, elle distingue la concertation entre l'État et le public (commission nationale de débat public), entre l'État et les collectivités territoriales, et redéfinit la procédure d'enquête publique. Une déclaration de projet doit préciser l'intérêt général de l'opération projetée.

En ce qui concerne le périmètre des SCOT, la loi précise (art. 154) que, « lorsque le périmètre d'un des EPCI composant l'agglomération n'est pas d'un seul tenant, le périmètre du schéma peut ne pas comprendre la totalité des communes membres de cet EPCI à condition de comprendre la totalité de la partie ou les parties d'un seul tenant qui les concernent ». Dans ce cas, on présume que l'EPCI concerné est soit un syndicat soit une communauté créée avant le vote de la loi Chevènement.

## Les projets territoriaux de l'État

---

**M**ALGRÉ la décentralisation en France et le renforcement de l'Union européenne (Maastricht), ou à cause de ces éléments, notre État jacobin a besoin d'une réforme fondamentale. Si de plus en plus de domaines sont désormais bordés par des directives européennes, l'essentiel des décisions continue à passer par lui de manière assez technocratique, non seulement dans les domaines régaliens comme les relations internationales et l'armée, mais également pour l'éducation, la santé, la sécurité sociale... L'une des questions lancinantes est celle des politiques publiques et de leur territorialisation. Après les plans d'aménagement rural et les chartes d'aménagement (années 1970), permettant à la fois d'identifier les problèmes de développement rencontrés dans un territoire et les aspirations des acteurs à leur apporter des solutions, l'État s'est engagé prudemment sur la voie de la contractualisation avec les territoires. Les contrats de pays (1975) témoignent de cette évolution pour l'État, relayé dix ans plus tard par les régions. Dès le début des années 1980, les initiatives communautaires ont favorisé une accélération de cette démarche : les PIM (programmes intégrés méditerranéens) et les OID (opérations intégrées de développement conduites à des niveaux régionaux ou interrégionaux). Mais c'est incontestablement au programme Leader que l'on doit l'avancée la plus spectaculaire dans l'efficacité des actions conduites, parce que leur définition et leur

mise en œuvre ont été conçues dans les territoires et en liaison étroite avec les acteurs directement concernés. Même si la troisième génération de projets Leader (Leader plus) semble se mettre en place avec moins de souplesse que les précédentes (Leader 1 et 2), on peut considérer que l'expérience a largement influencé la conduite des politiques publiques en France. C'est avec l'avènement de la région comme collectivité locale, puis des contrats de plan État-régions, que cette évolution va être la plus marquante. La politique de la ville a suivi une évolution parallèle : depuis les opérations HVS, le développement social des quartiers, le développement social urbain, les contrats de ville, les grands projets urbains jusqu'aux contrats d'agglomération. Cependant, malgré le passage obligé par le contrat de plan État-région, force est de constater que l'État, dépositaire d'une fonction incontestable de mise en cohérence de l'aménagement du territoire et du développement, ne sait pas formaliser ses propres exigences dans l'aménagement et le développement des territoires. L'acteur « État » dans les contrats de plan joue davantage son rôle de régulation financière que d'orientation du développement du territoire, du moins à un niveau infra-départemental. Le schéma national d'aménagement du territoire (1995) n'a jamais abouti en tant que tel. Il est relayé, depuis la loi Voynet, par les schémas de services collectifs qui n'ont pas encore leur traduction territoriale<sup>1</sup> et par les schémas régio-

---

1. Cf. art. 30, notamment sur la réorganisation des services publics.

naux d'aménagement du territoire élaborés par les régions. Lorsqu'un pays ou une agglomération veut aujourd'hui se constituer, leurs responsables (élus et techniciens) trouvent rarement du côté de l'État un partenaire qui puisse à la fois exprimer des exigences spécifiques de l'État sur leur territoire et leur apporter un soutien utile à la préparation des orientations d'aménagement et de développement. L'État se trouve ainsi en position (notamment au sein de la CRADT<sup>2</sup>) d'approuver les projets de territoire sans avoir réellement une doctrine, des axes de développement nationaux à faire respecter (hormis les directives territoriales attachées à certains sites déterminés) et sans avoir préparé ses représentants à cet exercice. Aujourd'hui, les exigences de transparence et d'efficience dans la conduite des politiques publiques sont imposées par l'opinion publique et par la Commission européenne (recours systématique à l'évaluation des politiques publiques). Par ailleurs, le gouvernement a inscrit dans la loi Voynet sa volonté de voir l'État « coordonner, dans le cadre des pays et des agglomérations, son action en faveur du développement territorial » et de « tenir compte de leur existence pour l'organisation des services publics<sup>3</sup> ». Les efforts réalisés ces dernières années dans le cadre de la réforme de l'État méritent sans doute d'être rappelés.

Ainsi, l'initiative du gouvernement prise en 1998 d'élaborer des projets territoriaux de l'État (PTE) mérite d'être signalée, même si les résultats produits sont encore modestes. Leur élaboration est lancée par une décision du Comité interministériel de la réforme de l'État (CIRE) en 1998 et généralisée, après expérimentation dans six départements, par les décrets du 20 octobre 1999. Ces décrets officialisent la possibilité de créer des « pôles de compétences » et des « délégations interservices ». Le projet territorial de l'État est un document pluriannuel qui « prescrit aux services déconcentrés de l'État, dans le département ou la région, de formaliser, sur la base d'un état des lieux et d'un diagnostic précis, une stratégie glo-

bale et pluriannuelle d'action et d'organisation des services de l'État à l'échelle de leur territoire de compétence<sup>4</sup> ».

Depuis la fin de l'année 2000, tous les départements sont dotés d'un PTE départemental qui couvre la période 2001-2003. Suite à la circulaire du Premier ministre du 17 avril 2001 « relative à l'unité d'action de l'État en région », les préfets de région ont reçu mandat d'élaborer un PTE régional. La circulaire du 23 avril 2001 fixe les objectifs de ces PTE régionaux, complémentaires des PTE départementaux : les PTE régionaux visent à « mieux articuler la mise en œuvre des priorités régionales, départementales et infra départementales, en clarifiant le rôle de chaque échelon, selon la politique à conduire, notamment pour l'application des contrats de plans État-régions ainsi que d'optimiser la fonction étude-prospective-évaluation, au niveau interministériel ». Un autre objectif des PTE est d'accélérer la modernisation des services de l'État, tant dans leur fonctionnement que dans leur organisation, en accompagnant les lois de décentralisation et en confirmant la place des agglomérations et des pays dans l'architecture de l'espace national. Il s'agit notamment d'améliorer l'efficacité des services de l'État et de les rendre plus proches des usagers, ainsi que de créer des ponts entre les services pour globaliser la réponse de l'État et la rendre plus proche et plus adaptée aux besoins des acteurs locaux et des citoyens. C'est aussi pour l'État un moyen de communiquer sur les politiques qu'il entend conduire.

Un travail d'analyse du contenu des PTE départementaux a été réalisé en juin 2000 et complété en juillet 2001. Il semble qu'une caractéristique des PTE est d'offrir une très grande diversité tant sur la forme que sur le fonds. Dans leur ensemble, ils sont centrés sur les grandes politiques de l'État : emploi, formation, lutte contre les exclusions, développement économique, environnement. La sécurité sous toutes ses formes y tient

2. Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire que le préfet de région copréside avec le président du conseil régional.

3. Cf. art. 25.

4. À l'issue de l'expérimentation, le ministère de l'Intérieur a diffusé un guide méthodologique comportant trois phases : état des lieux, diagnostic, orientations prioritaires.

une place importante: alimentaire, sanitaire, risques naturels et industriels, lutte contre la délinquance, dans un souci de rapprocher l'État du citoyen. La plupart des PTE désignent des « pôles de compétences » avec un service « chef de file »; la désignation de délégations interservices ou des groupes permanents est plus rare. Par ailleurs, l'analyse montre que la mise en œuvre des PTE se heurte à un attachement des services à la logique de guichet et à la difficulté de travail en équipe.

Face à une évolution rapide des territorialités, l'État aura à se positionner sur de multiples projets de développement local (pays) et sera confronté à la généralisation des besoins d'analyse infra départementale (« portés à connaissance »<sup>5</sup>). La question des échelles et des périmètres pertinents se pose de plus en plus fréquemment et oblige à transgresser les limites administratives: les territoires institutionnels peinent à coïncider avec les territoires pertinents de l'action et des projets. Trop souvent on est dans une logique de juxtaposition des politiques sans véritable souci d'intégration territoriale. Par exemple la politique de la ville est souvent abordée à partir des populations spécifiques sur lesquelles agir et rarement comme une question relevant de l'espace urbain. Cela explique que la justice et l'éducation soient associées de manière aussi lâche aux réflexions alors que leur absence rend impossible la conception, la préparation et la mise en œuvre de projets et programmes liés à la politique de la ville.

Certains objectifs assignés aux PTE semblent avoir été atteints: définition d'enjeux prioritaires et prise en compte des actions structurantes sur le territoire en liaison avec la stratégie de l'État en région. Les projets ont souvent été réalisés de manière collégiale. Pourtant des progrès restent à accomplir dans l'affichage des politiques de l'État ou l'utilisation des NTIC. L'impact des PTE en matière de fonctionnement interministériel de l'État au plan local apparaît encore limité. Des fiches actions sont prévues qui comporteront des indicateurs de suivi, préciseront les délais de mise en œuvre, feront apparaître les grandes étapes et

les moyens associés à leur réalisation. De même, sont prévus au cours de la dernière phase d'élaboration des projets, le suivi du dispositif, avec élaboration de tableaux de bord précis et la définition d'un échéancier pour la réalisation de bilans périodiques permettant d'éventuels ajustements dans le temps.

---

5. Procédure généralisée par la loi SRU.





## Questions soulevées par la mise en œuvre de la politique de la ville

---

**L**ES témoignages exprimés par des chefs de projet, permettent de tenter d'apporter un éclairage utile sur un certain nombre de questions.

### L'HISTORIQUE DES RELATIONS INTERCOMMUNALES COMME POINT DE REPÈRE

L'histoire des relations d'une commune avec ses voisines, notamment au regard des établissements publics de coopération intercommunale créés et des compétences confiées par les communes membres à ces derniers, est toujours utile à reconstituer, même si cela porte sur des compétences qui ne sont pas directement en lien avec la « politique de la ville », comme l'eau, l'assainissement, les déchets, ou autres services. À cet égard, les relations entre communes peuvent exister deux à deux, trois à trois, ou à l'intérieur d'un ou de plusieurs groupements plus importants. L'histoire de ces relations dans le territoire d'une intercommunalité à fiscalité propre qui aura souvent vocation à reprendre tout ou partie des compétences des EPCI préexistants peut donc être éclairante sur l'attitude actuelle des communes au regard du renforcement de l'intercommunalité (affinités ou résistances). Au niveau national, au recensement

effectué en 1996, on comptait qu'une commune adhère en moyenne à 5,6 EPCI (SIVU, SIVOM, SM). Il n'est pas indifférent lorsque l'on s'engage vers la création d'un EPCI à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération ou communauté urbaine) de dresser un état des lieux des autres formes de coopération intercommunale préexistantes. Souvent, en effet, la coopération intercommunale ancienne a créé des habitudes de travail. C'est parfois l'existence d'un EPCI à vocation multiple qui a donné lieu à la création d'un EPCI à fiscalité propre.

À titre d'exemple, la création en novembre 1999, au nord de Paris, de Plaine Commune, communauté de communes qui regroupe cinq communes contiguës (Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Villetaneuse<sup>1</sup>), intervient après la mise en chantier d'une charte intercommunale impliquant dix communes, dont deux (Saint-Denis et Aubervilliers) entretiennent déjà un partenariat ancien de quinze ans. La perspective de réagir rapidement aux projets d'aménagement de la Plaine Saint-Denis et surtout la décision de l'État d'implanter dans cette zone le stade de France avant le Mondial de football accélère cette création. Plaine Commune regroupe cinq communes mitoyennes, soit au total 232 000 habitants, 90 000 emplois, 60 000 étudiants, 6 500 entreprises, 30 kilomètres carrés. C'est l'EPCI le plus important d'Île-de-France.

---

1. Plaine Commune deviendra communauté d'agglomération le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Dans le manifeste paru au moment de l'installation de leur communauté, les cinq villes qui constituent Plaine Commune souhaitent peser sur les conditions de rééquilibrage entre Paris et sa périphérie et entendent, en se regroupant, constituer un interlocuteur ambitieux et dynamique auprès des pouvoirs publics. Elles veulent que leur regroupement soit un outil de projet englobant des champs d'action qui dépassent les frontières communales : l'aménagement de l'espace, le développement économique, la politique de la ville, l'habitat, le logement, les transports et l'environnement. Le conseil de communauté est composé de 37 membres, délégués des communes (deux par commune, dont le maire, avec un délégué supplémentaire pour 10 000 habitants). Très vite après la création, le conseil communautaire décide d'opter pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU), au taux de 19,98 %, afin de supprimer toute concurrence territoriale en matière d'implantation d'entreprises. L'EPCI décide par la suite, remplissant les conditions fixées par la loi, de se transformer en communauté d'agglomération. Les autres communes impliquées dans la charte intercommunale n'ont pas encore toutes décidé de se joindre à Plaine Commune. Malgré de nombreuses relations pré-existantes, certaines communes ont ressenti l'intercommunalité comme une contrainte. Il existait pourtant des démarches intercommunales anciennes : un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) (Pierrefitte-sur-Seine – Stains), un syndicat intercommunal « villes d'étape », un syndicat intercommunal Saint-Denis – Pierrefitte, un lycée intercommunal, un service infirmier, une cuisine centrale, un syndicat mixte de la zone des Tartres... Deux communes (Stains et L'Île-Saint-Denis) viennent de procéder à un référendum local où les résidents se sont exprimés à une forte majorité en faveur de ce rattachement<sup>2</sup>. La politique de la ville a également induit des relations intercommunales spécifiques (cf. ci-après).

## LA POLITIQUE DE LA VILLE A ELLE-MÊME UNE HISTOIRE DANS CHAQUE TERRITOIRE

Certaines villes se sont impliquées dans les dispositifs relevant de la politique de la ville dès les années 1970, d'autres y sont venues plus tardivement.

À titre d'exemple, la commune de Stains est une « vieille cliente » de la politique de la ville. Le premier programme remonte à 1977. En 1980, la convention HVS (habitat, vie sociale) concernait la réhabilitation du clos Saint-Lazare qui regroupe un tiers des habitants de la ville (10 000 sur 32 000). Par la suite, les problèmes de chômage, d'immigration, d'économie parallèle, de sécurité, de propreté, d'environnement ont justifié l'enchaînement des divers dispositifs de la politique de la ville : ZEP, contrat d'agglomération pour l'intégration, zone urbaine sensible (ZUS), zone de redynamisation sociale (ZRU). Stains a mis en place un contrat local de sécurité (CLS) qui s'est substitué au groupe local de traitement de la délinquance (GLTD), enfin une convention fonds de revitalisation économique (FRE) a concerné le centre-ville. Alors que tous ces dispositifs ont été conçus au niveau communal, il faut en 2000, comme le prescrit la loi, exercer la compétence « politique de la ville » au niveau intercommunal. Ne faut-il pas dès lors penser à négocier l'entrée de Stains dans la communauté Plaine Commune ?

À Pierrefitte-sur-Seine, commune voisine de Stains et membre de Plaine Commune, l'histoire de la politique de la ville date seulement de 1999, année pendant laquelle on prépare un contrat de ville pour la période 2000-2006. Obtenir un contrat de ville est un enjeu pour la commune. Mais fallait-il pour autant se joindre au grand projet de ville (GPV) intercommunal ? En fait, la ville s'est retrouvée dans le processus par effet boule de neige. Une convention cadre Plaine Commune – La Courneuve – Stains est élaborée sur la base d'un diagnostic partagé sur le territoire des sept villes.

2. Le 29 septembre 2002. Les avis favorables l'ont emporté avec respectivement 83 % et 87 % des votants.

Cette convention est élaborée par l'EPCI Plaine Commune, dans la mesure où l'intercommunalité est désormais le cadre d'exercice de la politique de la ville et où les principales actions d'envergure à mener relèvent des compétences déléguées (développement économique, habitat, aménagement du territoire). La communauté associée Stains et La Courneuve, communes impliquées dans les périmètres des grands projets de ville intercommunaux (Saint-Denis – Aubervilliers – La Courneuve; Stains – Pierrefitte-sur-Seine – Saint-Denis; Épinay-sur-Seine – Villetaneuse.) Cette convention définit le cadre général de la politique de la ville et des grands projets de ville; elle se décline sur chaque territoire en conventions territoriales pour chaque ville, en conventions thématiques, en convention grands projets de ville et opération de renouvellement urbain (ORU).

Ainsi, Pierrefitte-sur-Seine dispose d'une convention territoriale communale. Elle est également associée à Saint-Denis et à Stains pour le grand projet de ville commun. Elle s'engage dans une opération de renouvellement urbain dans le quartier des Poètes. Elle a signé un contrat local de sécurité en intercommunalité avec Stains et a également mis en place un atelier santé ville (ASV).

Au regard de ce nouveau cadre de la politique de la ville, les chefs de projet s'interrogent sur son caractère intercommunal, dans la mesure où il permet de poursuivre des initiatives communales, met en œuvre des outils de gestion limités à des territoires circonscrits comme les trois groupements d'intérêt public (GIP) liés aux trois GPV. De plus, ils ne voient pas encore poindre de coordination des équipes politique de la ville réparties dans les quartiers des communes membres de Plaine Commune, celle-ci étant assurée *a minima*, par les chefs de projet eux-mêmes.

Autre exemple, au sud de Paris, la communauté d'agglomération du Val d'Orge est délimitée par la nationale 20, l'autoroute A6 et la Francilienne. Elle se situe sur un plateau où l'État a construit dans les années 1960 de grands ensembles, contre l'avis des communes. On est là dans la deuxième couronne de banlieue.

Dans les années 1980, une mission d'appui à un syndicat intercommunal de 33 communes et aux communes membres se met en place: 80 projets de quartier émergent, dans lesquels l'aspect technique évolue progressivement vers l'aspect social. Depuis le développement social des quartiers et le programme de 2 500 logements qu'il comportait, il a fallu y consacrer davantage de temps. À la fin du DSQ est signé le premier contrat de ville intercommunal (sous Simone Veil). À Saint-Michel-sur-Orge, par exemple, 3 500 logements conventionnés sont construits pour des gens qui relèvent du logement social (même si 90 % des bénéficiaires ont des revenus supérieurs au plafond HLM). En 1999, date théorique de la fin des premiers contrats de ville, l'État incite davantage à l'intercommunalité. Les villes de Sainte-Geneviève-des-Bois et de Saint-Michel-sur-Orge sont rejointes par quatre autres communes proches. Le périmètre de travail finit par se réduire à quatre communes qui rédigent des contrats «centrés sur les villes», ce que l'État refuse. Une nouvelle rédaction, plus «intercommunale», est demandée au chef de projet intercommunal, en urgence. Début 2000, il est déjà question de construire une intercommunalité selon la loi Chevènement. Compte tenu de la proximité des élections municipales, toutes les villes doivent se prononcer avant les vacances d'été sur toutes les thématiques: des commissions intercommunales sont mises en place par thème, avec la participation des élus, des techniciens et des services associés. Chaque ville est leader pour un thème différent. Un vrai changement des pratiques et des mentalités est nécessaire: on ne travaille plus de manière cloisonnée, mais sur des thèmes intercommunaux. Chaque commission rédige un volet du contrat de ville. La présentation de ce travail constitue, de fait, le volet social de la future communauté d'agglomération. Mais il ne s'agit que d'un contrat cadre; les conventions thématiques et territoriales restent à rédiger. Le contrat de ville intercommunal du Val d'Orge est signé le 23 octobre 2000. Il concerne quatre communes, deux quartiers classés en zone urbaine sensible et un quartier classé en zone de redynamisation urbaine, doté, depuis, d'une opération de renouvellement urbain.

Les élus veulent créer la communauté d'agglomération avant les municipales de 2001. Ils travaillent ensemble, organisent des réunions publiques, sollicitent l'avis de la population.

Depuis quinze ans, les habitants vivent déjà l'agglomération : l'urbanisation continue, la possibilité d'accéder rapidement à tous les services, dans ou hors communes, la pratique répandue d'aller s'inscrire dans une association sportive ou dans le conservatoire de la ville d'à côté, le choix entre plusieurs supermarchés, plusieurs cinémas...

La communauté d'agglomération est créée le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Elle est constituée de six communes : Sainte-Geneviève-des-Bois (33 000 habitants), Saint-Michel-sur-Orge (21 000 habitants), Morsang-sur-Orge (20 000 habitants), Fleury-Mérogis (9 000 habitants dont 4 000 liés à l'activité carcérale), Villemoissan-sur-Orge (6 000 habitants), où l'on trouve un habitat pavillonnaire, et Villiers-sur-Orge (4 000 habitants), où il n'y a pas de logements disponibles.

Les élections municipales de mars 2001 renouvellent les équipes d'élus. La véritable naissance de la communauté d'agglomération a lieu de ce fait en mai-juin 2001.

Dans ce deuxième exemple, on voit que la politique de la ville a été le ferment de la construction de la communauté d'agglomération.

## LA QUESTION DU PÉRIMÈTRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ, PORTEUSE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Une donnée fondamentale de la politique de la ville résulte de l'expérience acquise au cours des années passées. Aujourd'hui, il ne devrait plus y avoir de politique de la ville conduite au niveau des quartiers ni même au niveau communal : la politique de la ville, accompagnée au niveau départe-

mental, régional et national, se conduit désormais au niveau intercommunal, ou à celui de l'agglomération. Depuis la loi Chevènement, le périmètre d'une communauté d'agglomération est désormais « d'un seul tenant et sans enclave ». D'après la loi, les préfets peuvent prendre l'initiative d'inclure dans le périmètre de nouvelles communautés les communes récalcitrantes, minoritaires au plan démographique. Par le jeu de la majorité qualifiée (cf. *supra*, p. 20), ces dernières sont ainsi contraintes d'entrer dans la future intercommunalité.

Cependant, les choses se mettent en œuvre lentement et la transversalité induite par la politique de la ville ne s'affranchit pas partout des clivages sectoriels ou des limites communales qui prévalaient jusque-là, et les opérations lourdes à réaliser dans ce cadre sont toujours localisées.

Une enquête de la DATAR<sup>3</sup> indique que, sur 57 agglomérations ayant répondu, dont 47 communautés d'agglomération et 10 communautés urbaines :

- 20 (35 %) ont adopté leur projet, 16 (28 %) comptent l'adopter courant 2002, 46 (81 %) ont adopté ou comptent adopter un projet d'agglomération ayant comme périmètre celui de l'intercommunalité ;
- 36 (63 %) sont à l'étape de définition d'un contrat, 12 (21 %) ont engagé des négociations financières avec l'État, 3 ont signé effectivement un contrat, 37 (65 %) prévoient la signature d'un seul contrat avec la structure intercommunale.

Une autre donnée contribue à s'écarter du périmètre de l'intercommunalité : le périmètre des schémas de cohérence territoriale (SCOT). La loi SRU prévoit en effet d'instaurer ces nouveaux instruments d'urbanisme en les substituant aux schémas directeurs. L'élaboration des périmètres des SCOT doit prendre en compte de nombreux paramètres (cf. *supra*). Ce faisant, ils risquent de s'écarter des périmètres des EPCI existants et de donner lieu pour leur élaboration à la création d'EPCI *ad hoc* (syndicat à vocation unique ou syndicat mixte) ; par exemple, le périmètre d'un

3. Cf. Enquête de la DATAR, « Contrats d'agglomération : état des lieux », février 2002 (sur le site de la DATAR : <http://datar.gouv.fr>).

SCOT comprenant une communauté d'agglomération (à qui la compétence est automatiquement transférée par les communes membres) et des communes isolées donnera lieu à la constitution d'un syndicat mixte pour élaborer, suivre et réviser le SCOT.

---

#### La mise en place des SCOT

L'enquête réalisée par la DATAR au 1<sup>er</sup> janvier 2002 auprès de 57 agglomérations nous apprend que :

- 51 (89 %) agglomérations possèdent un SCOT (ou un schéma directeur opposable), dont 29 ont pour périmètre l'aire urbaine,
- 32 (56 %) agglomérations disposent d'un plan local d'urbanisme (PLU), dont 20 coïncident avec le périmètre du projet d'agglomération,
- 37 (65 %) agglomérations ont un plan local de l'habitat, dont 27 coïncident avec le périmètre du projet d'agglomération.

---

Enfin, le rattachement de nouvelles communes à des communautés existantes, comme c'est le cas à Plaine Commune et au Val d'Orge, montre bien le caractère temporaire du périmètre dont la « pertinence » n'est pas acquise une fois pour toutes mais s'affine avec les volontés locales et le temps.

N'est-ce pas illusoire de chercher à répondre à cette question quand il n'y a pas de volonté politique locale et que l'État n'est pas porteur de solutions dynamiques ? Ainsi, dans les deux communes du site Porte de Paris (Noisy-le-Grand et Villiers-sur-Marne), qui appartiennent à deux départements différents, il est impossible, pour des raisons administratives, d'avancer sur le problème de la prévention de la délinquance : deux programmes sont juxtaposés, sans recherche de cohérence.

Mais la volonté politique doit pouvoir s'affirmer sur une période suffisamment longue. À Bobigny, cœur de département, où existe également un contrat de ville, l'élaboration d'une charte intercommunale avec la participation des habitants a préparé la voie à une intercommunalité. Mais les élections communales ont mis en place de nouvelles équipes dans deux villes sur cinq concernées et volontaires (sur onze communes au départ). Les nouveaux élus se sont rencontrés, ainsi que les directeurs généraux

des services, mais le contenu de la charte doit être revu. Comment le faire sans les habitants, ou comment leur expliquer qu'il faut recommencer ?

## LE RÔLE DE L'ÉTAT

Même si la loi a reconnu un rôle essentiel aux communes et aux EPCI en matière de politique de la ville, en faisant une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, le partage des rôles entre la commune, l'EPCI, le département, la région et l'État reste complexe. Signataire des contrats et conventions, l'État est théoriquement impliqué dans la mise en œuvre de la politique de la ville par six ministères : Emploi et Solidarité (dont le FAS), Éducation nationale (ZEP et violence scolaire), Justice, Intérieur, Équipement (mixité sociale de l'habitat, urbanisme, copropriétés dégradées), Outre-mer (pour appuyer la politique de la ville dans les communes d'outre-mer). Parfois, un représentant de l'État coordonne les actions de ces divers représentants : le sous-préfet à la ville ou le délégué de l'État. Pourtant, force est de constater que l'État, partenaire des collectivités, parle rarement d'une seule voix et ne dispose pas d'un projet territorial qui lui servirait dans les négociations avec ces dernières (*cf.* ci-après).

S'il existe des équipes territoriales de l'État, faisant travailler ensemble les fonctionnaires locaux, elles sont trop rares. De ce fait, l'État se réfugie dans un rôle régalien (contrôle de légalité, police), abandonnant aux collectivités le soin de comprendre et de pratiquer la proximité.

## LES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES ET LA POLITIQUE DE LA VILLE

Dans une réponse à un parlementaire (*cf. supra*), l'État confirme la responsabilité des communautés d'agglomération et des communautés urbaines (dès lors que l'intérêt communautaire aura été adopté par le conseil de communauté) en matière

d'exercice de la compétence politique de la ville. Il reconnaît que les compétences ainsi dévolues à ces groupements ne recouvrent pas l'ensemble de celles que mobilise la politique de la ville. En particulier, les compétences liées à la Justice, à la Police nationale, à l'Éducation nationale ne peuvent leur être transférées, de par leur nature, et restent de la compétence de l'État. Les communes ont aussi vocation à être associées à la politique de la ville eu égard aux compétences de proximité qu'elles conservent après transfert de celles reconnues d'intérêt communautaire. Une circulaire (*cf. supra*), toujours en vigueur, évoque les modalités possibles de cette répartition des actions entre communes et EPCI. Le contrat de ville doit comporter des programmes d'action à l'échelle des communes et de l'agglomération qui « concou-

rent à la lutte contre le processus de ségrégation urbaine et sociale, des actions favorisant la mixité de l'habitat, la diversification des quartiers d'habitat social, la coordination des interventions en matière de prévention et de lutte contre les exclusions, d'emploi et de développement économique local, de désenclavement des quartiers dans le cadre d'une politique cohérente des transports et de déplacement urbain, d'égalité des citoyens devant le service public (éducation, santé, culture, justice, accès aux droits), de prévention de la délinquance et de tranquillité publique, d'intégration des immigrés et de leurs familles ». Il résulte également de la circulaire que le contrat de ville doit comporter des interventions à mener sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers).

---

## La politique de la ville dans la communauté d'agglomération du Val d'Orge (91)

La politique de la ville est une compétence obligatoire de la communauté d'agglomération et, en même temps, une compétence « partagée » avec les communes. Une équipe de six personnes (un chef de projet intercommunal et son assistante, plus quatre chargés de mission dans les communes), payée par l'agglomération, doit piloter la mise en œuvre du contrat intercommunal. Il s'agit d'impulser les actions et de gérer le partenariat au bon niveau (communal ou intercommunal).

Le principe de localiser un projet intercommunal dans chaque commune a été acté (maison du droit, point d'accès à la santé...).

Le rapport des aspects communaux et intercommunaux de la politique de la ville a des incidences financières : la communauté d'agglomération perçoit la taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire, prélève la part dont elle a besoin pour assurer l'exercice des compétences qui ont été transférées depuis les communes, et rétrocède le reste aux villes. Toute subvention de l'agglomération à un équipement communal est considérée comme une rétrocession et retirée de l'enveloppe annuelle. Mais, si les projets peuvent continuer à aller chercher des fonds auprès d'autres partenaires (État, région, département...), la commune et l'agglomération ne doivent jamais figurer ensemble dans le montage financier.

Quelques exemples : maison des services publics avec point d'accès communal au droit (commune), maison du droit et de la justice (intercommunale) ; équipement sportif de proximité (commune), centre nautique (intercommunal) ; volet emploi, services de proximité (commune), mission locale et plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) (intercommunaux).

Le service politique de la ville est celui qui impulse naturellement les pratiques de transversalité. Dans la communauté d'agglomération, il partage ces pratiques avec le service qui s'occupe du développement durable (Agenda 21) et du conseil de développement. Si, dans les communes, les rapports entre services sont verticaux, entre les communes, ils sont nécessairement transversaux.

L'effectif des personnes impliquées dans la politique de la ville est monté progressivement à 70 agents pour 92 000 habitants, chiffre qui devrait doubler en 2003-2004. Au début, les agents intercommunaux ont été transférés des services municipaux. On a trouvé sur place les techniciens pour les domaines classiques (piscine, assainissement...). On a cherché à l'extérieur pour les compétences nouvelles (observatoire, aménagement de l'espace, habitat, prévention).

Pour les responsables de ce projet d'agglomération, l'essentiel est d'avoir un bon projet, qui apportera nécessairement des perspectives professionnelles nouvelles.

Pour contrer la défiance naturelle des communes vis-à-vis de l'agglomération, la démarche a toujours visé à installer l'intercommunalité comme « complémentaire » de ce qui se passe dans les communes. Ainsi, du quartier à l'agglomération, on est sûr que les problèmes sont traités au bon niveau et le mieux possible.

Par exemple : les communes sont équipées du même système d'informations géographiques, pour 4 500 € par commune et par an. Les techniciens de l'assainissement en ont tout de suite vu l'intérêt et se sont servis de l'outil sans attendre... Pour la banque de données et l'observatoire, c'est la communauté d'agglomération qui les prend en charge. Sur les problèmes d'affectation du personnel à l'intercommunalité, ce n'est pas toujours simple : si l'on applique la loi, c'est le maire qui décide, et c'est ce qui se fait dans beaucoup de communes. Si une commune pratique la concertation préalable (Morsang-sur-Orge), cela peut générer des problèmes chez les autres.

Dans la pratique, davantage qu'une juxtaposition des actions conduites par les communes dans les quartiers qui les composent, la politique de la ville doit faire l'objet d'une réinvention locale d'un projet d'agglomération, débordant le cadre strict de la politique de la ville et touchant plus largement à l'urbanisme, au développement économique, aux services publics dans l'ensemble urbain qu'elle constitue.

À Stains, on ne voit pas comment la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), qui implique un travail de proximité constant, pourrait relever d'une compétence intercommunale. Ailleurs, la définition de la politique de la ville a permis l'émergence de l'intercommunalité dans l'agglomération : c'est le cas du Val d'Orge.

## LA PARTICIPATION DES HABITANTS ET LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE

On peut aborder cette question en constatant que l'idée de la participation des habitants est présente depuis les premières opérations concourant à la politique de la ville (HVS) et qu'elle a régulièrement été réaffirmée par la suite. Le sentiment que rien ne peut être fait d'utile sans une réelle adhésion des habitants et des groupes d'habitants qu'ils composent est sans cesse réaffirmé tant dans les textes officiels que dans les propos des politiques. Par contre, comme il n'existe pas de recette en la matière, une concertation locale ayant des chances d'aboutir à une réelle participation des habitants relève d'une alchimie qui combine une volonté forte des élus, la reconnaissance par eux de l'existence d'une vie associative active localement et l'invention de lieux d'écoute et d'échanges mutuels où les élus, les techniciens et les habitants peuvent exprimer leurs attentes,

leurs réticences et leurs projets et définir ensemble les règles du jeu de la participation.

De ce point de vue, la loi n'est pas très ambitieuse. La loi Chevènement réaffirme ce qui existait déjà dans la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 : possibilité de mettre en place des commissions de travail thématiques au niveau intercommunal, présidées par un élu, possibilité de créer une commission intercommunale des services publics présidée par le président de l'EPCI avec des représentants des associations d'usagers. La loi Voynet innove en instaurant le conseil de développement de pays ou d'agglomération, dans la mesure où, si la composition de ce conseil dépend bien du conseil de l'EPCI, son fonctionnement et son organisation ne sont pas fixés à l'avance.

---

### Les conseils de développement d'agglomération

L'enquête réalisée au 1er janvier 2002 par la DATAR, à laquelle ont répondu 57 agglomérations (47 communautés d'agglomération et 10 communautés urbaines), donne les résultats suivants :

- 21 (37 %) agglomérations ont créé leur conseil de développement,
- 28 (49 %) envisagent de le mettre en place lors de l'élaboration du projet,
- 19 (33 %) se voient confier un rôle dans le suivi et la mise en œuvre du projet d'agglomération,
- 20 (35 %) étendent cette collaboration à toute question relative au développement et à l'aménagement,
- 6 (11 %) envisagent d'associer le conseil de développement au projet,
- 37 (65 %) ont défini le fonctionnement du conseil de développement,
- 31 (54 %) ont des pays limitrophes,
- 30 (53 %) agglomérations sont englobées par un pays.

---

Cette enquête ne donne pas d'information qualitative sur le fonctionnement des conseils de développement. Il serait intéressant qu'une démarche comparable à celle initiée par la plate-forme interassociative Territoire d'avenir pour l'observation de la mise en place et du suivi pendant trois ans de la composition et du fonctionnement des conseils de développement<sup>4</sup> de pays soit initiée

---

4. Cf. le site de l'Unadel : <http://www.unadel.asso.fr>.

pour les conseils de développement des agglomérations.

Dans la loi SRU, la référence à une association des habitants à la préparation du SCOT est également explicite, sans qu'il faille attendre le moment déjà très avancé de l'enquête publique: un débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI compétent pour son élaboration doit être organisé quatre mois avant l'examen du projet de SCOT. Ce débat doit porter sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement dont le SCOT proposera une image graphique.

Enfin, la loi sur la démocratie de proximité organise la concertation avec les habitants à travers des conseils de quartier (*cf. supra*).

Au-delà des possibilités données par la loi, on assiste un peu partout à l'émergence d'initiatives de participation des habitants. Certaines sont anciennes et ont sans doute inspiré le législateur. D'autres, plus récentes et plus ambitieuses en termes d'association informelle des habitants à la décision, constituent des signes d'une nécessaire évolution de notre démocratie représentative, qui n'a plus la faveur des citoyens électeurs. L'abstention croissante du corps électoral interroge en effet sur la réelle portée de la représentation confiée aux élus.

Parmi ces initiatives, on peut rapidement citer l'observatoire des engagements de Bobigny, l'expérience déjà ancienne de Saint-Denis dans l'animation des quartiers, les enveloppes de quartiers de Morsang-sur-Orge, constituant une première étape vers l'association des habitants organisés dans leur quartier au budget de la ville (en référence au budget participatif de Porto Alegre)<sup>5</sup>.

---

5. Pour ces diverses initiatives et bien d'autres, on se reportera utilement à la revue mensuelle *Territoires* de l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale) qui, depuis cinquante ans, travaille pour l'émergence d'une citoyenneté plus active, tant aux niveaux local que national et européen: <http://www.adels.org>.



## BIBLIOGRAPHIE

---

### *Textes officiels*

Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, 25 juin 1999.

Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, 12 juillet 1999.

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, 13 décembre 2000.

Décret relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi du 5 février 1995, modifiée, d'orientation et d'aménagement durable du territoire, 19 septembre 2000.

Décret relatif aux projets d'agglomération, 21 décembre 2000.

Circulaire du Premier ministre relative à l'évaluation des procédures contractuelles, 25 août 2000.

Circulaire interministérielle relative au diagnostic partagé des agglomérations, 1<sup>er</sup> avril 1999.

Circulaire interministérielle relative à l'observation des territoires, 8 juin 2000.

Circulaire interministérielle relative au volet territorial des contrats de plan État-régions, 14 décembre 2000.

Circulaire du METL relative aux priorités et aux modalités de contractualisation pour les contrats territoriaux, 26 décembre 2000.

Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération, 7 juin 2001.

Loi relative à la démocratie de proximité, 27 février 2002.

Arrêté portant approbation de la convention constitutive du GIP (groupement d'intérêt public) GPV (grand projet de ville) de Stains – Saint-Denis – Pierrefite, préfecture de la Seine Saint-Denis, 5 novembre 2001.

### *Ouvrages*

Antoine Anderson, *Politiques de la ville, de la zone au territoire*, Paris, Syros, octobre 1998.

Gérard Logié, *L'Intercommunalité au service du projet de territoire*, nouvelle édition mise à jour, Paris, Syros, octobre 2001.

Mairie-conseils, *La Politique communautaire 2000-2006*, dossier pédagogique, septembre 1999.

Montreuil-sous-Bois, *Moderniser le service public des villes. Territoire et proximité, 20 au 20 février 2000*, Paris, Les Éditions de la DIV, décembre 2000.

Patrick Norynberg, *Faire la ville autrement, La démocratie et la parole des habitants*, Paris, Yves-Michel, novembre 2001.

Thomas Robache, *Banlieues: tant que ça tient*, Paris, Denoël, janvier 1999.

Tours, *Éducation dans la ville, une responsabilité partagée, 30 et 31 mars 1999*, Paris, Les Éditions de la DIV, juillet 1999.

Hervé Vieillard-Baron, Antoine Anderson, *La Politique de la ville, histoire et organisation*, Paris, ASH, août 2000.

### *Autres publications*

« Question orale: compétence politique de la ville des communautés d'agglomération » (*JOAN*, 26 mars 2001, p. 1840).

*La Démocratie participative, enjeu des conseils de quartier, mars-avril 2001*, Gérard Logié (ADELS et DRD), 36 pages.

Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, 25 juin 1999 (loi n° 99-533, JORF/LD).

*Pays et Agglomérations*, fiches pédagogiques, Mairie-conseils (Caisse des dépôts), octobre 2000.

*Coopération intercommunale*, fiches pédagogiques, Mairie-conseils, (Caisse des dépôts), septembre 2001.

« Pays et agglomérations, vers une recomposition du territoire », supplément au n° 172 de la *Lettre de la DATAR*, octobre 2001, 24 pages.

*La Place des habitants dans les contrats de ville*, Conseil national des villes, document d'étape, mai 1999, 3 pages.

*Interministérialité et administration territoriale*, fiches de présentation du projet territorial de l'État, ministère de l'Intérieur.

*Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, ou comment repenser la ville?*, Agence d'urbanisme de la région grenobloise, Philippe Couillens, août 2001 (avec CD-Rom Power Point sur les principales dispositions de la loi SRU ; contact : jacqueline.carrage@aurg.asso.fr).

Projet de convention cadre grand projet de ville de Stains, quartiers nord de Saint-Denis, quartiers sud de Pierrefitte 2001-2006, version définitive du 2 mai 2001.

Convention cadre politique de la ville Plaine Commune – Stains – La Courneuve.

*La Charte de pays*, DATAR (coll. Repères), Mairie-conseils, CDC, ETD, juin 2001.

*Le Conseil de développement*, DATAR (coll. Repères), Mairie-conseils, CDC, ETD, juin 2001.

*Une Nouvelle Ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers*, Claude Brévan, Paul Picard (rapport à Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville), septembre 2000.

« Politiques de la ville : recherches de terrain », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, septembre-décembre 1995.

*Territoires* (revue de l'ADELS) :

– n° 390 bis, « Éducation populaire et citoyenneté. Apprendre la ville », septembre 1998.

– n° 404, « Les associations dans la politique de la ville », janvier 2000.

*Le Fonds de participation des habitants, guide des ressources régionales*, conseil régional Nord-Pas-de-Calais (www.cr-npdc.fr).

*Adultes-relais*, fiches d'expériences, Les Éditions de la DIV, coll. Repères, janvier 2001.

## SITES INTERNET

---

[www.ville.gouv.fr/infos/ville/credits.html](http://www.ville.gouv.fr/infos/ville/credits.html)

[www.etd.asso.fr](http://www.etd.asso.fr)

[www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)

[www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr)

[www.adels.org](http://www.adels.org)

[www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)

## SIGLES UTILISÉS

ALMS	agent local de médiation sociale	CRADDT	conférence régionale de l'aménagement et du développement durable du territoire
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat	CU	communauté urbaine
ALE	Agence locale pour l'emploi	DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
APL	aide personnalisée au logement	DDASS	direction départementale de l'action sanitaire et sociale
ARVEJ	aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes	DDE	direction départementale de l'équipement
ASV	atelier santé ville	DDJS	direction départementale de la jeunesse et des sports
ATR	administration territoriale de la République	DGCL	direction générale des collectivités locales
CA	communauté d'agglomération	DGF	dotation globale de fonctionnement
CAF	Caisse d'allocations familiales	DIRMI	Délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion
CAPS	contrat d'action et de prévention pour la sécurité	DIV	Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain
CAR	conférence administrative régionale	DIIJ	Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes
CAUE	conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement	DOCUP	document unique de programmation
CC	communauté de communes	DPM	direction de la population et des migrations
CCAS	centre communal d'action sociale	DPSU	dotation particulière de solidarité urbaine
CCPD	conseil communal de prévention de la délinquance	DSQ	développement social des quartiers
CDC	Caisse des dépôts et consignations	DSU	dotation de solidarité urbaine
CDCI	commission départementale de coopération intercommunale	DSU	développement social urbain
CDI	conseil départemental d'insertion	EPA	établissement public d'aménagement
CEC	contrat emploi consolidé	EPCI	établissement public de coopération intercommunale
CEL	contrat éducatif local	FAJ	fonds d'aide aux jeunes
CER	centre éducatif renforcé	FAS	Fonds d'action sociale (devenu FASILD)
CERC	Centre d'étude des revenus et des coûts	FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (ancien FAS)
CESR	conseil économique et social régional	FDCAUE	fonds départemental du CAUE
CGCT	code général des collectivités territoriales	FLAJ	fonds local d'aide aux jeunes
CIAT	Comité interministériel d'aménagement du territoire	FARIF	Fonds d'aménagement de la région Île-de-France
CIF	coefficient d'intégration fiscale	FEDER	Fonds européen de développement régional
CIV	Comité interministériel des villes	FIV	Fonds interministériel d'intervention pour la ville
CLI	commission locale d'insertion	FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
CLIP	commission locale interpartenaires	FONJEP	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
CLS	contrat local de sécurité	FRE	fonds de revitalisation économique
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles	FSE	Fonds social européen
CNDP	Conseil national de prévention de la délinquance	FSL	fonds de solidarité logement
CNDSQ	Commission nationale pour le développement social des quartiers	FSU	Fonds de solidarité urbaine
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale	GART	Groupement des autorités organisatrices de transport
CNV	Conseil national des villes	GIP	groupement d'intérêt public
CODER	commission pour le développement économique régional		
CPER	contrat de plan État-région		

GLTD	groupe local de traitement de la délinquance	TH	taxe d'habitation
GPU	grand projet urbain	TP	taxe professionnelle
GPV	grand projet de ville	TPU	taxe professionnelle unique
HLM	habitation à loyer modéré	UEER	unité éducative à encadrement renforcé
HVS	Habitat et vie sociale	VVV	(opération) ville, vie, vacances
LOADDT	loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ou loi Voynet	ZAC	zone d'aménagement concerté
LOADT	loi d'orientation pour l'aménagement du territoire	ZEP	zone d'éducation prioritaire
LOF	loi d'orientation foncière	ZFC	zone franche Corse
LOV	loi d'orientation pour la ville	ZFU	zone franche urbaine
MJD	maison de la justice et du droit	ZPPAU	zone de protection du patrimoine architectural et urbain
MOUS	maîtrise d'œuvre urbaine et sociale	ZRU	zone de redynamisation urbaine
OPAH	opération programmée d'amélioration de l'habitat	ZUP	zone à urbaniser en priorité
OPE	opération prévention été	ZUS	zone urbaine sensible
ORU	opération de renouvellement urbain		
PAE	plan d'aménagement d'ensemble		
PAIO	permanence d'accueil, d'information et d'orientation		
PAR	plan d'aménagement rural		
PDALPD	plan départemental d'action du logement des personnes défavorisées		
PDLPD	plan départemental de logement des personnes défavorisées		
PLA	programme locatif aidé		
PLH	programme local de l'habitat		
PLIE	plan local pour l'insertion et l'emploi (anciennement : plan local d'insertion par l'économique, jusqu'en 2000)		
PLU	plan local d'urbanisme		
PNR	parc naturel régional		
POPS	protocole d'occupation du patrimoine social		
PRU	programme renouvellement urbain		
RHI	résorption de l'habitat insalubre		
RMI	revenu minimum d'insertion		
SAN	syndicat d'agglomération nouvelle		
SCOT	schéma de cohérence territoriale		
SEM	société d'économie mixte		
SGEN	Syndicat général de l'Éducation nationale		
SIVOM	syndicat intercommunal à vocation multiple		
SIVU	syndicat intercommunal à vocation unique		
SRADT	schéma régional d'aménagement et de développement du territoire		
SRU	(loi relative à la) solidarité et (au) renouvellement urbains		
TFB	taxe foncière bâtie		
TFNB	taxe foncière non bâtie		

---

**Profession Banlieue**, centre de ressources pour les professionnels de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis, a été créé en novembre 1993 suite aux travaux préparatoires à l'élaboration des contrats de ville de Seine-Saint-Denis. Ces études mettaient en évidence le besoin d'un lieu d'échange, de rencontre, de confrontation, de qualification pour les professionnels.

Cette notion de professionnalisation faisait dans le même temps l'objet d'une étude menée par une équipe d'universitaires, *Les Professionnels et la professionnalisation en banlieue*, étude réalisée pour le compte du ministère de l'Enseignement supérieur et du ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme.

Profession Banlieue est une association et tient une place particulière parmi l'ensemble des acteurs de la politique de la ville. L'association travaille avec des partenaires aussi divers que les représentants de l'État ou des collectivités territoriales, des chefs de projet, des bailleurs sociaux ou des entreprises, les chambres consulaires ou des associations. Le statut associatif donne au centre de ressources une position de neutralité qui s'inscrit dans l'objectif de qualification et de professionnalisation de l'ensemble des intervenants du développement social urbain.

Pour atteindre cet objectif, Profession Banlieue s'appuie sur des éléments de nature différente :

*Une méthode*: la mise en synergie des compétences locales et des chercheurs. Un comité scientifique suit les travaux de l'association et permet aux professionnels de confronter projets et actions à l'état de la recherche en matière de développement social urbain.

*Un ancrage territorial*: l'inscription géographique de Profession Banlieue en Seine-Saint-Denis, un département qui présente des caractéristiques fortes liées à son histoire politique, économique, sociale. Cette position spécifique contraste avec l'ensemble de l'Île-de-France, l'une des premières métropoles internationales.

*Une conviction*: la mise en réseau des professionnels de la politique de la ville comme outil de transformation des logiques d'acteurs. L'échange d'expériences, la confrontation des savoir-faire, le débat avec la recherche favorisent la qualification, la professionnalisation des opérateurs.

*Un consensus et une volonté pour travailler autrement*: l'adhésion des participants. Les différentes instances de travail organisées par Profession Banlieue se sont toujours constituées sur le volontariat des professionnels: elles ne sont pas imposées par les hiérarchies institutionnelles, même si ces dernières valident ou « cautionnent » la participation de leurs salariés à ces instances de travail.

*Publié en décembre 2002.*

ISBN : 2-913125-38-7

11 €

Maquette : Claire Pérono