

Vers un paysage intercommunal

Depuis les années cinquante et jusqu'au milieu des années soixante-dix, nous étions en période de pleine croissance. L'État jouait son rôle de planificateur, centralisateur et l'aménagement du territoire faisait partie intégrante de ce rôle. D'une logique d'offre, on évolue vers une logique de besoins des territoires.

Catherine Virassamy

Chargée de mission culture
à la DATAR
catherine.virassamy@datar.gouv.fr

L'aménagement du territoire représente un demi-siècle de notre histoire avec un temps fort à l'époque des 30 glorieuses. À cette époque, l'objectif était d'orienter et d'accompagner les mutations d'après-guerre.

L'histoire de l'aménagement du territoire peut s'articuler autour de trois temps.

Le premier couvre la période de 1955 à 1975 : l'objectif était le rééquilibrage du territoire, il s'agissait de corriger les inégalités entre Paris et la province (développement de huit agglomérations contribuant au rééquilibrage des services, des entreprises, et de la population, mais aussi politique centralisatrice et d'offre en matière de communications, de liaisons routières et ferroviaires en particulier).

Le deuxième couvre la période 1975-1990 : la loi de décentralisation (Loi Defferre) de 1982¹ donne compétence à la région pour promouvoir l'aménagement du territoire, et participer à la négociation et à la conclusion des contrats de plan. L'État devient un partenaire des collectivités et non plus un simple planificateur central des politiques d'aménagement du territoire.

Le troisième concerne les années 1990, avec la première loi concernant

l'aménagement et le développement du territoire de 1995, puis la loi Voynet et la loi Chevènement : l'État prend réellement conscience, au cours de cette dernière décennie, qu'il n'est plus le seul acteur en matière d'aménagement du territoire. L'apparition d'autres acteurs, les régions, les départements et surtout l'Europe ont fait que nous ne sommes plus dans un contexte d'aménagement du territoire centralisé, mais de partenariat.

La loi Pasqua

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, du 4 février 1995², vise d'une part le développement équilibré du territoire, d'autre part l'égalité de chaque citoyen sur l'ensemble du territoire.

Cette loi marque le retour de l'État comme acteur centralisateur d'une politique d'aménagement du territoire imposé de Paris, voté par le Parlement. Cette loi a aussi vocation à relancer la déconcentration, en accélérant les transferts d'attribution des administrations centrales vers des administrations déconcentrées.

Pour assurer une cohérence dans l'intervention financière de l'État, la

1. Loi n° 82-213 du 02 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

2. Loi n° 95-115, du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

VERS UN PAYSAGE INTERCOMMUNAL

Après avoir exercé en libéral et en conseil architecture urbanisme et environnement, **Catherine Virassamy**, architecte dplg, est actuellement chargée de mission culture et sport à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Elle a publié un Guide d'architecture du Val-de-Marne, 1930-1975.

loi instaure de nouveaux outils financiers, dont le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Elle crée deux autres fonds, l'un portant sur le développement des entreprises (FNDE), l'autre portant sur l'espace rural (FGER) qui évolue désormais vers le financement des contrats territoriaux d'exploitation.

Cette loi, en voulant compenser les handicaps, a produit une multiplication des zonages, en zones rurales, mais aussi en zones urbaines, avec l'apparition des zones de rénovation urbaine, des zones urbaines sensibles et des zones franches.

La loi Voynet

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999³ réforme, en la complétant, la loi Pasqua d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Dorénavant, la politique d'aménagement du territoire se construit à l'échelle de l'Europe et non plus seulement dans le cadre hexagonal. Dans une économie ouverte, de plus en plus concurrentielle, elle est devenue un instrument de la compétitivité nationale qu'elle doit placer au cœur de ses priorités. Avec la décentralisation, l'État n'est plus le seul acteur de l'aménagement du territoire. L'action publique doit aujourd'hui être négociée entre divers partenaires à la légitimité et aux ressources variées. Enfin, cette politique doit concourir à restaurer le rôle du citoyen dans la cité.

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

Les objectifs de la loi sont les suivants :

- favoriser l'égalité des chances entre les territoires ;
- encourager le développement local ;
- susciter de nouveaux emplois.

Le développement durable, c'est un mode de croissance de la société qui garantit le développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant à la fois le progrès social,

**La loi Voynet
est une gestion économe
des ressources naturelles,
qui accorde une priorité
à la qualité de vie et de
préservation des territoires,
tout en assurant
une cohésion sociale
et un développement
économique**

l'efficacité économique, et la protection de l'environnement. C'est donc une gestion économe des ressources naturelles, qui accorde une priorité à la qualité de vie et de préservation des territoires, tout en assurant une cohésion sociale et un développement économique. Cette loi comporte plusieurs innovations.

Développement du partenariat et modernisation des services publics

La loi Voynet est placée sous le signe du dialogue, de la concertation et de l'exigence partenariale.

Des textes réglementaires sont prévus pour donner au préfet un pouvoir de coordination sur la fermeture éventuelle de services publics, pour éviter la disparition simultanée de plusieurs de ces services et obliger une concertation entre les diverses

administrations et établissements publics. La loi encourage la création de « maisons de services publics », avec une mise en commun des moyens, afin d'assurer le maintien des services publics dans certaines zones isolées.

La recomposition des territoires

L'ambition de la loi est de créer de nouveaux territoires en renforçant les communautés géographiques que l'histoire et l'économie ont façonnées.

La loi Voynet ne supprime pas les niveaux traditionnels que sont les communes, les départements et les régions. Mais elle crée ou promeut des niveaux de projets que sont les pays et les agglomérations à côté des parcs naturels.

Ces nouveaux espaces peuvent se définir en trois mots : un territoire, un projet, un contrat.

Les pays

Le pays est une organisation souple et fédérative destinée à associer des collectivités, des établissements, des entreprises, des associations et des personnes qualifiées, et qui s'inscrit dans une logique contractuelle. Le pays est un cadre d'impulsion, d'animation et de coordination sans pouvoir réglementaire. C'est un lieu mutualisé d'expertise et d'ingénierie. Il s'inscrit dans une démarche de projet. Le pays est donc un territoire de projet, qui organise le développement économique et l'aménagement de l'espace.

Au niveau géographique, le pays est un espace choisi et proposé par les acteurs locaux. Il doit cependant reposer sur une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale et exprimer une communauté réelle d'intérêts. Le pays, qui se constate à partir d'une volonté locale, peut s'affranchir des délimitations administratives. Toutefois, son périmètre doit être approuvé par le préfet de région. Ce dernier a la responsabilité d'apprécier la pertinence et la

Quelques chiffres sur les communautés *

	Nombre	Nb de communes	Population
Communautés urbaines	14	351	6 194 618 hab.
Communautés d'agglomération	90	1 435	11 486 020 hab.

* Ces données, à jour au 1^{er} janvier 2001, sont extraites du 2^e bilan de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, sur le site : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/actualites/Bilan01_janvier2001.PDF
Les chiffres concernant les communautés de communes datent du 1^{er} janvier 2000 : à cette date, on en dénombrait 1 493.

cohésion des territoires proposés. En effet, il est nécessaire de disposer d'un territoire suffisamment conséquent pour répondre aux enjeux du développement économique, de la gestion durable de l'espace, et de l'organisation des services collectifs.

Au niveau réglementaire, la reconnaissance du pays ne sera effective qu'après l'avis conforme de la Conférence régionale d'aménagement du territoire (CRADT). Le préfet de pays après élaboration de la charte de développement de ce dernier.

Il doit constituer un conseil de développement chargé d'élaborer une charte de développement durable. C'est le cadre de référence pour pré-

parer le contrat de pays, en application du contrat de plan État-Région. Le pays, qui n'est pas une collectivité territoriale de gestion, doit, pour agir, s'organiser sous forme de personne morale de droit public (syndicat mixte, groupement d'intérêt public (GIP), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre).

Les agglomérations

L'objectif des agglomérations est le suivant :

- renforcer les solidarités entre les différentes composantes spatiales du territoire urbain (commune centre, couronne suburbaine, tissu périur-

bain) marquées par l'accentuation des disparités de richesse et des processus ségrégatifs ;

- maîtriser les conséquences de l'étalement urbain (les transports, les entrées de villes) ;

- proposer des stratégies cohérentes de développement ;

- construire un espace politique adapté, capable de prendre, au bon niveau, les décisions relatives à des politiques d'ensemble ;

- assurer l'accessibilité des services publics permettant de progresser vers l'égalité des citoyens.

L'agglomération est une organisation politique, fiscale et administrative locale efficace pour la gestion intégrée de l'espace urbain. Sa vocation est d'être un nouvel échelon territorial.

Le contrat d'agglomération est éligible au contrat de plan État-Région. Comme pour les pays, un conseil de développement associant les acteurs économiques et sociaux travaillera à l'élaboration du contrat d'agglomération.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale⁴, dite loi Chevènement, complète la loi Voynet et prévoit trois structures intercommunales : communauté urbaine, communauté d'agglomération, et communautés de communes (cf. pages suivantes).

La planification

La réalisation de schémas a le triple objectif de susciter et de fédérer le dynamisme et la coopération des territoires, de garantir et d'optimiser le fonctionnement des services publics, et d'intégrer les impératifs de développement durable.

Ces schémas de services collectifs doivent permettre de définir les grandes politiques sectorielles qui contribuent à la structuration des territoires.

4. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

VERS UN PAYSAGE INTERCOMMUNAL

La loi Voynet prévoit 8 schémas de services collectifs qui sont l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, les transports de marchandises et de personnes, l'énergie, les espaces naturels et ruraux, et les sports.

Ces schémas seront adoptés par décret avant la fin de l'année 2001.

La loi Chevènement

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale constitue la dernière étape de l'évolution du paysage intercommunal. Elle s'inscrit au sein d'un ensemble législatif, lequel comporte également la loi Voynet, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Elle vise principalement à resserrer les liens de l'intercommunalité en zone urbaine et parvient à simplifier le cadre de la coopération intercommunale, tout en renforçant son dispositif.

Le texte repose sur quatre principes, qui consistent à :

- promouvoir un nouveau statut de l'intercommunalité ;
- simplifier et harmoniser les règles de fonctionnement de l'intercommunalité ;
- développer la démocratie locale ;
- encourager la taxe professionnelle

d'agglomération (ou taxe professionnelle unique TPU) et la constitution d'EPCI à taxe professionnelle unique, afin d'éviter la concurrence et de favoriser la solidarité entre les communes.

Il substitue aux huit types de structures intercommunales actuelles trois catégories d'établissements publics, qui sont des établissements publics de coopération intercommunale.

La loi offre un panel de trois nouveaux EPCL, la communauté urbaine, la communauté d'agglomération, les communautés de communes.

La communauté urbaine : la communauté urbaine est un EPCI re-

groupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, et qui forme, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants. Les communautés urbaines disposent, en outre, de compétences renforcées, et précisément de six blocs de compétences obligatoires (développement et aménagement économique social et culturel, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique

de la ville, gestion des services d'intérêt collectif, environnement et cadre de vie), l'intérêt communautaire étant déterminé dans ce cadre à la majorité des deux tiers des membres du conseil.

Elle est obligatoirement soumise au régime de la TPU avec possibilité de prélèvements additionnels sur les taxes foncières et d'habitation.

La communauté d'agglomération : il s'agit là d'une nouvelle ca-

Les compétences obligatoires et optionnelles

En termes de compétences, les communautés d'agglomération et les communautés de communes ont des dispositifs sensiblement équivalents. Elles doivent s'engager dans les compétences obligatoires et choisir au moins trois des compétences parmi celles qui sont optionnelles.

Les compétences obligatoires

- | | |
|--|--|
| 1. Développement économique | <ul style="list-style-type: none"> • Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire. • Actions de développement économique d'intérêt communautaire. |
| 2. Aménagement de l'espace communautaire | <ul style="list-style-type: none"> • Schéma directeur et de secteur ; création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire ; transports urbains. |
| 3. Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire | <ul style="list-style-type: none"> • Programme local de l'habitat, politique du logement d'intérêt communautaire (y compris du logement social) et action par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire. |
| 4. Politique de la ville | <ul style="list-style-type: none"> • Dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et sociale) d'intérêt communautaire. • Dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance. |

Les compétences optionnelles

Le choix arrêté, comme il est dit plus haut, doit porter sur au moins trois des cinq compétences suivantes :

1. Création ou aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.
2. Assainissement.
3. Eau.
4. En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés (ou traitement et opérations connexes seulement).
5. Construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Ce choix n'est d'ailleurs pas rigoureusement figé, puisque les communes peuvent à tout moment transférer certaines de leurs compétences à la communauté d'agglomération en fonction de règles précises*.

* D'autres modifications peuvent également être décidées, dans les conditions et selon les modalités prévues dans le chapitre « dispositions communes sur la coopération intercommunale », qu'il s'agisse de l'extension des compétences de la communauté d'agglomération, de la réduction de son périmètre par retrait de communes membres ou de toute autre modification statutaire (modification de la répartition des sièges par exemple).

<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/reformes/intercommunalite/cadrebases.htm>

tégorie d'établissements publics de coopération intercommunale destinée aux zones urbaines, puisque réservée aux groupements de communes d'un seul tenant et sans enclave de plus de 50 000 habitants, dont au moins une des communes, sauf s'il s'agit du chef-lieu de département, doit comporter plus de 15 000 habitants. Elles disposent de larges compétences, 7 au total (4 obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace, politique de la ville, équilibre de l'habitat ; et 3 optionnelles : voirie, eau, assainissement, environnement, équipements).

Elle est soumise au régime de la TPU avec possibilité de prélèvements additionnels sur les taxes foncières et d'habitation.

Les communautés de communes : elles correspondent désormais au premier niveau d'intégration et sont destinées, en l'absence de toutes conditions démographiques, aux milieux plus faiblement urbanisés. On notera néanmoins qu'il n'est pas fait obstacle à la création de telles structures en milieu urbain. Outre les compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace), ces communautés doivent adopter au moins quatre blocs parmi les cinq groupes de compétences suivantes : développement économique, aménagement de l'espace, création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire, logement social, élimination et valorisation des déchets des ménages et des déchets assimilés.

Les communautés de communes peuvent choisir entre le régime de la TPU et celui de la fiscalité additionnelle (prélèvement d'une quote-part

**Quelques textes relatifs
à l'aménagement du territoire**

- Ordonnances du 5 janvier 1959 relatives à la création des syndicats à vocation multiple et des districts.
- Loi 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.
- Loi 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (*Loi Defferre*).
- Loi 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.
- Loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (création de communautés de communes et de communautés de ville).
- Loi 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique.
- Loi 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme.
- Loi 95-115, du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*Loi Pasqua*).
- Loi 99-533 du 25 juin 1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (*Loi Voynet*).
- Loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (*Loi Chevènement**).
- Décret 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale : commission pour l'avenir de la décentralisation*, Paris, La Documentation française, 2000, coll. « Rapports officiels ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.premierministre.gouv.fr/ressources/fichiers/rapdecentralisation.rtf>

* À partir du 1^{er} janvier 2002, les structures intercommunales devront avoir opté pour un des trois statuts suivants : communauté urbaine pour les plus grandes agglomérations (plus de 500 000 habitants), communauté d'agglomération (agglomérations de plus de 50 000 habitants avec une ville centre d'au moins 15 000 habitants), ou, enfin, communauté de communes (sans seuil démographique).

destinée à l'EPCI sur les taxes foncières et d'habitation des ménages, avec ou sans taxe professionnelle de zone).

La transposition de l'ensemble de ces lois et orientations se manifeste naturellement dans l'élaboration des contrats de plan État-régions. Les contrats de plan État-régions 2000-2006 se veulent beaucoup plus participatifs et partenariaux, et les principes d'élaboration fournis par le gouvernement sont :

- moins d'infrastructures, plus de services ;
- moins d'équipements, plus d'organisation ;
- plus d'investissements immatériels répondant à une sollicitation du territoire.

D'une logique d'offre, on évolue vers une logique de besoin des territoires. Les régions obtiennent un statut de pivot entre l'Europe, l'État et les collectivités locales.

Février 2001