



# **VERS UNE APPROCHE RENOUVELÉE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL POUR LES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES**

**LES APPORTS DU  
NOUVEAU CONTEXTE LÉGISLATIF**

**SEPTEMBRE 2000**

# [ Avertissement ]

Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'un travail collectif associant l'ensemble des agences d'urbanisme du réseau FNAU et conduit par :

- **Marcel BELLIOT**, délégué général de FNAU,
- **Christian BRUNNER**, directeur de l'aménagement à l'Agence d'urbanisme de NANCY,
- **Marc WIEL**, directeur de l'agence d'urbanisme de BREST.

Cette contribution technique a été préparée à la demande du bureau de la FNAU pour alimenter les débats de la XXI<sup>e</sup> rencontre de Strasbourg des 26, 27 et 28 septembre dont le thème porte sur la gouvernance des territoires urbains.

# [ Sommaire ]

<b>1</b>	<b>UN NOUVEAU CADRE LEGISLATIF</b>	<b>5</b>
	A. trois lois : trois visions différentes de l'agglomération	
	B. unite urbaine, agglomération, aires urbaines ... les nouvelles frontières de la ville	
<b>2</b>	<b>LE PARTENARIAT, LA NEGOCIATION, FONDEMENTS DES NOUVELLES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>LE CONTENU ET LA METHODE D'ANALYSE TYPOLOGIQUE</b>	<b>11</b>
	Comparaison structure d'agglomération / aire urbaine	
	Population / Territoire	
<b>4</b>	<b>LES EQUILIBRES DEMOGRAPHIQUES ET TERRITORIAUX</b>	<b>15</b>
	A. en terme démographique	
	B. en terme d'organisation institutionnelle	
<b>5</b>	<b>THEMATIQUE DE LA PENURIE D'ESPACE ET DES CAPACITES PHYSIQUES D'EXTENSION</b>	<b>17</b>
	A. éléments de discours général	
	B. les enseignements tirés de l'observation locale	
	C. les apports de la loi	
<b>6</b>	<b>THEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE LA REPARTITION DE LA RICHESSE</b>	<b>23</b>
	A. éléments de discours général	
	B. les enseignements tirés de l'observation locale	
	C. l'offre commerciale	
	D. les apports de la loi	
<b>7</b>	<b>THEMATIQUE DES TRANSPORTS ET DEPLACEMENTS</b>	<b>29</b>
	A. éléments de discours général	
	B. éléments tirés de l'observation locale	
	C. les apports de la loi	
<b>8</b>	<b>THEMATIQUE DE LA MIXITE SOCIALE</b>	<b>33</b>
	A. éléments de discours général	
	B. enseignements tirés de l'observation locale	
	C. les apports de la loi	
	<b>CONCLUSION</b>	<b>37</b>
	<b>ANNEXES</b>	<b>41</b>
	- l'état de l'intercommunalité	
	- le cas particulier de l'Île de France	

# [ 1. Un nouveau cadre législatif ]

**E**n l'espace d'un peu plus d'un an (1999-2000), le cadre législatif et réglementaire du développement territorial aura considérablement changé. Trois lois ont été votées (la loi SRU devrait être votée à l'automne) dans lesquelles les collectivités territoriales vont pouvoir concevoir, engager et mettre en œuvre leurs politiques d'aménagement et de développement :

**LA LOI D'ORIENTATION SUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE** (LOADDT ou loi Voynet) du 25 juin 1999 invite les collectivités locales à bâtir des projets de développement dans un nouveau cadre de solidarité territoriale, celui des "pays" ou des "agglomérations".

**LA LOI DE SIMPLIFICATION ET DE MODERNISATION ADMINISTRATIVE DU TERRITOIRE FRANÇAIS** (loi Chevènement) du 12 juillet 1999 propose aux communes de créer des «communautés de communes» ou de «communautés d'agglomération» où elles mettront en commun leurs ressources fiscales et exerceront collectivement des compétences d'aménagement et de développement.

**LA LOI SUR LA SOLIDARITÉ ET LE RENOUVELLEMENT URBAINS (loi SRU)**, propose aux collectivités locales d'harmoniser, à l'échelle des aires urbaines, leurs politiques d'aménagement et de développement grâce à des «schémas de cohérence territoriale» qui permettront de mieux articuler les politiques d'urbanisme, de déplacements et de logement.

A des titres différents, ces trois nouvelles lois témoignent de l'importance prise par le «fait urbain» dans l'espace français, de l'irréversibilité du processus de décentralisation et de l'inadéquation des cadres techniques et institutionnels traditionnels pour répondre aux nouveaux besoins du développement territorial.

## A. TROIS LOIS : trois visions différentes de l'agglomération

Les trois nouvelles lois entendent répondre, chacune dans son domaine, au décalage croissant que chacun constate entre, d'un côté, la complexité des problèmes de développement qui se posent dans les agglomérations et, d'un autre côté, les outils techniques, programmatiques ou institutionnels permettant de les résoudre.

Elles y répondent toutefois de façon assez différente, chacune d'elles restant fidèle à la logique d'intervention du Ministère qui l'a portée et chacune d'elles exprimant une vision particulière de l'espace français.

Il serait sans doute illusoire d'espérer trouver une cohérence parfaite entre ces trois textes mais il est cependant utile de s'assurer que, lorsqu'ils utilisent le même terme, par exemple celui d'«agglomération», ils parlent bien tous de la même chose. Or, rien n'est moins sûr...

> **La loi Chevènement** a une vision essentiellement «**juridico-fiscale**» de l'agglomération.

Elle vise prioritairement à donner à l'institution intercommunale centrale les moyens (compétences et ressources fiscales) qui lui permettront de mettre en place une stratégie de développement.

Le périmètre idéal de la structure intercommunale d'agglomération correspond alors à celui de l'expression de l'accord des communes à mettre en commun certaines compétences, une partie de leurs ressources et la disponibilité foncière d'aménagement qu'offre chacun de leur territoire.

> **La loi Voynet** donne sa vision de l'agglomération à partir **des concepts de l'agglomération**. Elle insiste sur le «projet», le «contrat» en contrepoint de la concentration des compétences d'agglomération.

Sa vision fédéraliste lui fait préférer un périmètre d'agglomération élargi, le plus proche possible de la réalité du bassin de vie de l'agglomération. Elle lui fait envisager favorablement la mise en place de «pays urbains» organisés autour de leur agglomération et présentés comme une perspective conforme à un intérêt partagé à la fois par l'agglomération et les territoires limitrophes.

Elle introduit la notion de contrat comme un élément essentiel du cadre du développement des territoires.

> **Le projet de loi SRU** a une vision de l'agglomération qui procède des logiques spécifiques aux **diverses conceptions de l'équipement urbain**. Elle préfigure naturellement une géométrie variable de l'agglomération suivant les secteurs de compétence concernés (logement, transport, routes, urbanisme ...).

Pour la planification urbaine et le réseau routier, la vision sera naturellement large. Pour le logement social, une vision plus courte s'impose alors que pour les transports collectifs, elle envisage plutôt le partage des compétences dans le cadre d'un syndicat mixte plutôt que l'autonomisation des autorités organisatrices dans des territoires bien délimités (situation actuelle).

Sous le même nom d'agglomération, émergent en réalité des concepts, des entités et des périmètres passablement différents d'une loi à l'autre.

Faute de cette «mise en perspective» préalable, les dispositions techniques des trois lois risquent de poser des problèmes de compatibilité de périmètre, de concurrence d'outils ou de conflits de compétences.

## B. UNITE URBAINE, AGGLOMERATION, AIRES URBAINES... les nouvelles frontières de la ville

### RAPPEL STATISTIQUE

Un petit rappel des définitions statistiques proposées par l'INSEE pour caractériser les nouveaux espaces urbains est sans doute utile à ce stade. A la notion de zone agglomérée, utilisée jusqu'au début des années 90, l'INSEE a récemment substitué les notions nouvelles d'«unités urbaines» et d'«aires urbaines».

L'«unité urbaine» s'appuie sur la continuité du bâti tandis que l'«aire urbaine» intègre les déplacements domicile-travail.

L'«unité urbaine» n'englobe pas en général toutes les communes périurbaines où l'on trouve de vastes espaces agricoles et de nombreux espaces de la péri-urbanisation dont la maîtrise constitue un élément déterminant dans les politiques de développement territorial concertées à initier.

L'«aire urbaine», qui correspond au périmètre de la ville redessinée par l'automobile, inclut en revanche toutes les communes périurbaines dont les habitants viennent chaque jour travailler en voiture dans le pôle urbain principal.

### UNE PHYSIONOMIE URBAINE DESSINÉE PAR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ

La forme antérieure de la ville, dense et concentrée, résultait directement des contraintes passées de la mobilité, fondée sur les transports en commun et la marche à pied.

La forme nouvelle de la ville illustre les nouvelles conditions de la mobilité, fondées sur le déplacement individuel et l'usage de l'automobile. La ville périurbaine émiétée qui s'étend et s'étale autour de la ville agglomérée des «unités urbaines» pèse aujourd'hui en moyenne la moitié de cette ville agglomérée. Dans 20 ou 30 ans, elle devrait peser un poids sensiblement égal.

## LA TERRITORIALISATION DES ENJEUX

Ces deux villes peuvent trouver une complémentarité car chacune peut s'accorder à une période différente du cycle résidentiel des ménages. Il est toutefois certain que si cette transformation n'est pas suffisamment encadrée et coordonnée, elle ne trouvera pas d'elle-même son optimum.

La déconcentration souvent nécessaire des activités et des services pourra être gérée de façon désordonnée et pourra conduire à priver de ressources l'agglomération centrale. La dégradation des conditions d'habiter dans certains quartiers de la ville agglomérée pourra stimuler la périurbanisation avec comme principal contrepoint la concentration de la précarité dans l'agglomération.

Toutes les «agglomérations» devront, dans le futur, trouver un équilibre entre deux objectifs :

- organiser et maîtriser l'extension urbaine en évitant d'accroître la proportion de ménages dépendant de l'automobile et en ménageant une diversité sociale et générationnelle dans chaque partie de la ville.

- enclencher une politique de renouvellement urbain qui permette de réhabiliter la fonction résidentielle dans la «ville d'avant l'automobile».

Les enjeux sont de taille car il s'agit de rompre avec la politique du fil de l'eau qui amplifie l'étiollement du concept de ville à l'européenne et qui maintient, voire aggrave, les disparités, les dysfonctionnements urbains et les ségrégations socio-spatiales.

Pour relever ce défi, la taille des «agglomérations», au sens d'institutions intercommunales centrales, jouera ici un rôle capital.

Dans certaines d'entre elles, il sera impossible de satisfaire les objectifs de mixité, de plurimodalité, de limitation de l'étalement urbain en restant à l'intérieur des limites de la structure intercommunale d'agglomération.

Un vrai problème de pénurie d'espace se posera et le dialogue avec les communes périurbaines changera de nature. Or, en même temps que se créeront et se consolideront les intercommunalités d'agglomération, d'autres intercommunalités se développeront et prendront leur autonomie dans les espaces périurbains.

## 2. Le partenariat, la négociation, fondements des nouvelles politiques de développement territorial

### UNE APPROCHE EN RUPTURE AVEC LE DÉTERMINISME DES ANNÉES 70

La préoccupation territoriale s'exprime aujourd'hui avec de plus en plus d'engouement. Elle traduit par ailleurs un sentiment largement partagé sur les limites de l'approche strictement planificatrice qui prévalait au début des années 70 et sur la base de laquelle on estimait possible d'imaginer de façon certaine et détaillée l'évolution d'un vaste territoire.

Or, les choses ont considérablement changé et les évolutions constatées, tant sur le fonctionnement interne de la ville au plan urbain, économique et social que sur le changement d'échelle géographique généré par l'accroissement sans précédent de la mobilité, ont révélé la fragilité du système classique de production urbaine et le handicap d'une intercommunalité insuffisante ou trop centrale.

### L'EXIGENCE DE LA NÉGOCIATION ET DE LA TRANSACTION

La FNAU est chaque jour davantage convaincue que la nouvelle politique de développement territorial doit s'inscrire dans un tryptique vertueux associant **le projet, le schéma et le contrat**.

Prise isolément, chacune de ces composantes ne peut prétendre à elle seule répondre aux enjeux spécifiques d'un développement territorial cohérent et homogène. Seule leur association est garante de la mise en oeuvre d'une politique globale coordonnée.

La recherche d'un accord sur une vision commune du territoire incorporera nécessairement des **"transactions"** entre territoires permettant d'atteindre les objectifs recherchés.

La transaction doit se situer à mi-chemin de deux positions extrêmes :

D'une part, il faut clairement admettre qu'il n'est pas obligatoire de tout partager en posant comme dogme un égalitarisme qui serait de nature à bloquer le pacte et qui ne peut absolument pas rendre compte des situations et des contextes divers qui caractérisent un territoire de développement.

D'autre part, il n'est pas pensable que le pacte soit uniquement considéré comme le projet de la structure intercommunale centrale sans qu'il soit partagé par les intercommunalités extérieures.

Sur quelles bases les transactions se feront-elles ? Qui en posera les termes et qui en sanctionnera les écarts ? Les transactions nécessaires entre territoires impliqueront des engagements réciproques (idée de droits et de devoirs) sur les rythmes d'urbanisation, la présence de logements sociaux et des contreparties en terme d'équipement, de desserte et de développement économique.

Elles exigeront la maîtrise combinée de plusieurs compétences qu'il faudra pouvoir articuler et négocier. Le fond du problème sera politique et ne pourra vraisemblablement trouver sa solution qu'au travers de la préparation d'un projet de développement territorial partagé associant tous les acteurs.

Ce qui est déjà difficile au sein de l'intercommunalité centrale, le sera encore davantage entre territoires limitrophes mais c'est ce degré de difficultés qui justifie la différence entre l'agglomération et l'extérieur de l'agglomération dans l'aire urbaine qui se confond avec le bassin de vie.

Mettre en exergue l'impérieuse nécessité de fonder le développement territorial sur la notion de projet, de pacte, de dialogue, de transactions, c'est ainsi reconnaître que la cohérence territoriale ne peut seulement se satisfaire d'un document descriptif d'une organisation spatiale idéale, mais qu'elle s'apprécie tout autant dans l'aptitude à projeter, à collaborer entre les différents acteurs de la puissance publique tout en impliquant les citoyens.

Comment faire naître ces projets territoriaux d'aire urbaine qui, pour réussir devront impérativement associer les structures intercommunales centrales et les intercommunalités périphériques ?

Quels moyens et quels outils communs d'anticipation, de conception ou de gestion faudra-t-il mettre en place pour en assurer le succès ? Comment y associera-t-on les autres institutions partenaires comme les régions, les départements ou l'Etat ?

Les intercommunalités ne sont en effet pas les seuls acteurs des projets de développement territorial. Les Conseils Régionaux et Généraux ont aussi leur mot à dire, leur politique de développement à promouvoir et leurs financements à mobiliser. Il faudra les associer à ces processus, d'une manière ou d'une autre.

# [ 3. Le contenu et la méthode ] d'analyse typologique

## LA NATURE DE L'ANALYSE

Les notions de pacte, de négociation, de transactions constitueront ainsi le fil d'ariane de l'exercice présenté dans ce rapport.

A travers cet exercice, la FNAU s'efforcera de clarifier les différents enjeux de développement territorial et d'analyser en quoi les trois lois apportent des outils pertinents et cohérents pour y répondre.

Les spécificités locales des agglomérations françaises seront mises en évidence ainsi que les caractéristiques de leurs institutions intercommunales centrales. Elles peuvent en effet compliquer, ou au contraire faciliter, la réponse aux objectifs implicites ou explicites recherchés par les trois lois.

L'exercice de la FNAU partira du terrain et analysera de façon très concrète les différences de contextes. Prenant comme point d'appui, élément central de l'analyse, la structure intercommunale d'agglomération, il abordera différentes thématiques qui imposent négociations et transactions.

L'analyse s'efforcera de répondre aux questions ci-après qui permettent d'inscrire la démarche de dialogue et de transactions dans des contextes institutionnels et géographiques différents et qui permettent surtout de déterminer, au regard des questions essentielles de développement urbain, du développement économique, de l'offre de transport et de la mise en œuvre de la mixité sociale, la capacité des agglomérations à se développer et leurs niveaux de dépendances vis à vis des territoires extérieurs.

> La thématique de la capacité d'extension : la structure intercommunale d'agglomération dispose-t-elle d'un territoire suffisant et peut-elle trouver, dans son périmètre, les espaces qui lui permettront de s'étendre et de s'agrandir ?

> La thématique du développement économique et celle de la répartition des richesses : la structure intercommunale d'agglomération maîtrise-t-elle les dynamiques de localisation des activités présentes dans son bassin d'emploi ?

> La thématique des transports et déplacements : la structure intercommunale d'agglomération dispose-t-elle d'un réseau de transports, individuels et collectifs, permettant à tous ses habitants de s'y déplacer commodément, rapidement et au moindre coût ?

> La thématique de la mixité sociale : la structure intercommunale d'agglomération permet-elle d'assurer à tous ses habitants, riches et pauvres, des opportunités de logement permettant de maintenir une certaine mixité sociale sur son territoire ?

Bien d'autres agrégats, indicateurs ou données peuvent nourrir une démarche d'analyse typologique (ex : données sur l'environnement, positionnement transfrontalier, existence de risques...), mais nous nous sommes volontairement limités aux quatre thématiques qui nous paraissent mieux rendre compte de la problématique relationnelle entre une agglomération et ses espaces limitrophes.

De même, nous avons circonscrit notre démarche à des politiques publiques sectorielles dans lesquelles les collectivités territoriales bénéficient de prérogatives plus ou moins importantes sans tenir compte de données, d'éléments ou de politiques relevant d'autres partenaires tels que la Région avec les futurs SRADT et l'Etat avec les futurs schémas de services collectifs.

# [ Comparaison ville centre - structure d'agglomération - aire urbaine ]

## POPULATION / TERRITOIRE

VILLES	COMMUNES		SUPERFICIE (km <sup>2</sup> )		POPULATION (1)	
<b>AIX-EN-PROVENCE</b> - ville centre	1	1 %	186	9 %	134 200	10 %
Communauté d'agglomération	33	49 %	1 181	55 %	328 500	23 %
Aire urbaine Marseille et Aix-en-Provence	67		2 146		1 396 675	
<b>ANGERS</b> - ville centre	1	15 %	427	39 %	151 279	48,9 %
District	29	43,9 %	477	43,2 %	248 370	80,3 %
Aire urbaine	66		1 106		309 372	
<b>BAYONNE</b> - ville centre	1	1 %	26	4 %	40 078	19 %
Communauté d'agglomération	3	9 %	65	10 %	105 396	51 %
Aire urbaine	34		673		206 766	
<b>BORDEAUX</b> - ville centre	1		50	2 %	659 998	75 %
Communauté Urbaine	27		550	18 %	215 000	24 %
Aire urbaine	149		2 960		882 156	
<b>BREST</b> - ville centre	1	1 %	49	64 %	149 634	55 %
Communauté Urbaine	8	21 %	217	28 %	213 545	78 %
Aire urbaine	38		764		274 838	
<b>CHALONS</b> - ville centre			26	4 %	47 999	62 %
Structure d'agglomération	9	20 %	126	18 %	63 599	82 %
Aire urbaine	44		695		77 533	
<b>CLERMONT-FERRAND</b> - ville centre	1	1 %	43	4 %	137 140	36 %
Communauté d'agglomération	18	17 %	187	16 %	260 762	69 %
Aire urbaine	103		1 203		377 001	
<b>DUNKERQUE</b> - ville centre	1	1 %	36	5 %	70 850	27 %
Communauté Urbaine	18	33 %	250	34 %	208 705	79 %
Aire urbaine	54		729		263 191	
<b>GRENOBLE</b> - ville centre	1		18	2 %	193 317	38 %
Structure d'agglomération	23	23 %	212	18 %	374 922	74 %
Aire urbaine	101		1203		504 849	
<b>LE HAVRE</b> - ville centre	1	1 %	47	9 %	190 905	66 %
Structure d'agglomération (2)	17	28 %	191	35 %	255 082	88 %
Aire urbaine	61		546		290 964	
<b>LILLE</b> - ville centre	1	1 %	34	4 %	212 597	19 %
Communauté Urbaine	85	73 %	611	71 %	1 091 438	99 %
Aire urbaine	117		864		1 108 000	

VILLES	COMMUNES		SUPERFICIE (km <sup>2</sup> )		POPULATION (1)	
<b>MARSEILLE</b> - ville centre	1	1 %	240	11 %	798 369	57 %
Communauté Urbaine	18	27 %	611	28 %	981 769	70 %
Aire urbaine	67		2 146		1 396 675	
<b>MAUBEUGE</b> - ville centre	1	2 %	19	5 %	33 600	24 %
EPCI	23	48 %	185	47 %	104 000	75 %
Aire urbaine	68	100 %	391	100 %	137 000	100 %
<b>MONTBELIARD</b> - ville centre	1	1 %	15	2 %	27 750	15 %
Communauté d'agglo.	28	22 %	164	20 %	119 113	67 %
Aire urbaine	126		816		178 701	
<b>NANCY</b> - ville centre	1	1 %	15	1 %	102 587	28 %
Communauté Urbaine	20	12 %	142	10 %	258 268	70 %
Aire urbaine	163		1 382		369 314	
<b>NANTES</b> - ville centre	1	1 %	65	4 %	270 251	40 %
Structure d'agglomération	21	32 %	487	30 %	548 741	81 %
Aire urbaine	65		1 626		674 115	
<b>ORLEANS</b> - ville centre	1	1 %	27	1,7 %	113 126	35 %
Structure d'agglomération	20	29 %	299	18,8 %	264 464	81 %
Aire urbaine	68		1 585		324 593	
<b>REIMS</b> - ville centre	1	1 %	47	4 %	187 206	69 %
Structure d'agglomération	6	5 %	88	8 %	214 180	79 %
Aire urbaine	119		1 121		269 592	
<b>RENNES</b> - ville centre	1	1 %	50	3 %	206 229	48 %
Structure d'agglomération	36	35 %	605	32 %	364 652	84 %
Aire urbaine	104		1 922		433 795	
<b>SAINT-ETIENNE</b> - ville centre	1	1 %	80	17 %	180 210	59 %
Saint-Etienne métropole	27	79 %	387	84 %	343 824	111 %
Aire urbaine	34		461		307 697	
<b>STRASBOURG</b> - ville centre	1	1 %	78	8 %	264 115	47 %
Communauté Urbaine	27	21 %	305	32 %	451 240	81 %
Aire urbaine	128		965		557 122	
<b>TOULOUSE</b> - ville centre	1	1 %	11 830	4 %	358 688	39 %
Structure d'agglomération	21	8 %	34 712	12 %	573 250	62 %
Aire urbaine	255		295 084		917 312	
<b>TOURS</b> - ville centre	1	1 %	34	2 %	132 820	36 %
Communauté d'agglomération	9	14 %	172	12 %	246 451	67 %
Aire urbaine	66		1 459		368 395	

(1) population sans double compte, RGP 1999, chiffres définitifs

(2) en cours de constitution

## LA MÉTHODE RETENUE POUR L'ANALYSE

La FNAU a privilégié une approche empirique fondée sur l'observation des dynamiques locales, telle que les agences d'urbanisme le pratiquent quotidiennement à l'intérieur de leur périmètre d'intervention.

Un certain nombre d'indicateurs simples ont ainsi été choisis, non pas dans l'objectif d'établir une monographie complexe et détaillée de chaque agglomération mais pour dégager un certain nombre d'enseignements permettant de caractériser les agglomérations au regard des quatre questions de bases qui interpellent l'application pratique sur le terrain des trois textes qui fondent une nouvelle approche du développement territorial.

➤ En ce qui concerne les périmètres de référence, trois échelles géographiques ont été retenues : la ville centre, la structure intercommunale centrale, l'aire urbaine afin de pouvoir connaître l'importance relative de chaque entité et mesurer ainsi le niveau de transactions nécessaires à envisager avec les espaces limitrophes à l'agglomération.

➤ S'agissant des indicateurs permettant l'analyse typologique, ils prennent en compte :

. en ce qui concerne la mesure des capacités d'extension, le nombre d'hectares classés en zone agricole des POS, ainsi que le rythme de la construction neuve,

. en ce qui concerne la répartition des richesses, la population active au lieu de résidence et celle ayant un emploi au lieu de travail, l'offre commerciale et la répartition des revenus,

. en ce qui concerne la politique des transports et les déplacements, le nombre d'habitants à moins de 30 minutes du centre ville en transports en commun et en voitures particulières,

. en ce qui concerne, la mixité sociale, la répartition des logements sociaux.

L'analyse des ces indicateurs est précédée d'une présentation générale de l'organisation des territoires.

*Le cas de l'île de France, compte tenu de ses différentes caractéristiques, se prêtait mal à cette analyse comparative et c'est la raison pour laquelle il est présenté en annexe du rapport.*

# [ 4. Les équilibres démographiques et territoriaux ]

**A**fin de faciliter l'analyse, trois ensembles territoriaux ont été distingués au sein de l'aire urbaine : la ville-centre, l'intercommunalité d'agglomération et l'ensemble de l'aire urbaine, afin de déterminer les proportions respectives qui sont probablement une condition essentielle du nouveau dialogue territorial à initier.

## A. EN TERME DEMOGRAPHIQUE

- > Le poids de la ville-centre au sein de l'aire urbaine est très variable d'une agglomération à l'autre. La ville centre rassemble parfois à peine le quart de la population totale de l'aire urbaine (Nancy, Bayonne, Montbéliard, Lille, Bordeaux ...) alors qu'ailleurs elle peut en rassembler entre la moitié et les deux tiers (Brest, Reims, Marseille, Le Havre...).
- > Le poids démographique de l'intercommunalité d'agglomération représente en moyenne les trois-quarts de celui de l'aire urbaine, mais il peut lui aussi beaucoup varier, atteignant à peine 50 % à Bayonne mais dépassant 80 % au Havre, à Orléans, à Nantes, Lille, Rennes, Strasbourg ou Châlons en Champagne.

## B. EN TERME D'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

Le «rapport de force» démographique ville-centre-intercommunalité d'agglomération – aire urbaine est une des clés indispensables pour identifier les enjeux du «dialogue territorial» qui va s'engager entre l'agglomération et sa périphérie pour bâtir un projet de développement. Elle n'est cependant pas suffisante. La configuration institutionnelle de la zone périurbaine est tout aussi essentielle. Plusieurs familles d'organisation ont pu être déterminées :

- > Les communes périurbaines **restent isolées**, ne se regroupent pas et n'engagent aucune relation institutionnelle avec l'intercommunalité

centrale d'agglomération : la couronne périurbaine est une sorte de «no man's land» institutionnel. Compte tenu du développement de l'intercommunalité, cette organisation tend à disparaître du moins dans les grosses agglomérations pour ne subsister, pour l'instant du moins que dans les plus petites (ex. Bayonne).

- > Les communes périurbaines de l'aire urbaine **se regroupent en communautés** de communes organisées en couronne ou en «pétales» autour de l'intercommunalité d'agglomération. Deux cas de figures sont ici possibles. Soit elles acceptent de s'associer avec l'intercommunalité centrale dans le cadre d'un «pays urbain», c'est par exemple, la configuration bretoise. Soit elles s'opposent à cette intercommunalité centrale et mettent en place une configuration de l'organisation intercommunale péri-urbaine qui traduit plus la préoccupation d'organiser la résistance aux risques d'hégémonie de l'intercommunalité centrale que de favoriser le dialogue. C'est un peu la situation observée autour de la communauté urbaine de Nancy et dans l'agglomération rémoise.
- > Les communes périurbaines adhèrent à des regroupements intercommunaux débordant de l'aire urbaine et qui viennent **en concurrence (et parfois en opposition)** avec l'intercommunalité d'agglomération. C'est, par exemple, la configuration troyenne ou Stéphanoise.

On peut rencontrer, dans une même aire urbaine, plusieurs de ces configurations, comme à Rennes par exemple où une partie des communes périurbaines a choisi de s'associer à la Communauté d'agglomération de Rennes dans le cadre du «Pays urbain de Rennes» tandis que d'autres communes périurbaines ont préféré s'intégrer dans des «pays ruraux» concurrents du pays rennais.

Le contenu et les conditions de mise en œuvre d'un «projet territorial» seront fonction à la fois du «rapport de forces» démographique entre centre et périphérie et des modes d'organisation institutionnelle de la couronne périurbaine.

# 5. Thématique de la pénurie d'espace et des capacités physiques d'extension

## A. ELEMENTS DE DISCOURS GENERAL

### SUR LA POURSUITE DE LA PÉRI-URBANISATION

La péri-urbanisation des territoires extérieurs à l'intercommunalité centrale est relativement inéluctable, ne serait-ce qu'en prolongement des tendances observées aujourd'hui.

Par ailleurs, différents facteurs vont contribuer à accentuer le phénomène et risquent de rendre plus difficile la mise en œuvre concrète des politiques sur le renouvellement urbain et la redensification de la ville :

- > **La distance de déplacement qui continue à augmenter** et qui ne permet plus de fixer une limite physique au phénomène urbain. Elle donne d'ailleurs toute sa pertinence à la notion d'aire urbaine qui traduit bien cette élargissement territorial,
- > **Le retour de la croissance** (et de la confiance) qui s'accommode plus difficilement de politiques ou d'orientations plutôt inspirées par des climats de crise et de doute,
- > **Les options nationales en matière de financement du logement** qui favorisent objectivement la périurbanisation et de fait réalisent les arbitrages entre extensions urbaines et renouvellement urbain sans permettre aux acteurs locaux d'adapter ce choix, Enfin, (et c'est un élément dont on mesure seulement les premiers effets), **la généralisation des 35 h** qui modifie profondément les choix individuels en matière de déplacements

> (en terme de relations domicile-travail mais aussi dans le cadre des déplacements liés à la culture, aux loisirs et à la consommation et de choix de domicile).

### POUR UNE RÉHABILITATION DES POLITIQUES FONCIÈRES

L'exploitation des monographies montre, certes des situations contrastées, mais elle met en évidence la présence de capacités physiques plus ou moins importantes pour assurer les besoins de l'extension urbaine.

Il ne faudrait pas trop hâtivement en tirer la conclusion que les politiques foncières sont devenues désuètes. En effet, il faut plutôt regretter **l'affaiblissement progressif des politiques foncières** et, là où elles existent, leur caractère trop ciblé.

La réhabilitation des politiques foncières est **un élément déterminant de la construction progressive d'un système partenarial de développement urbain** permettant tout à la fois de maîtriser la localisation des logements (dont sociaux), de reconquérir les friches urbaines, de soutenir une politique d'intervention sur le foncier mais aussi sur l'immobilier et bien sûr de canaliser la périurbanisation dans toutes ses composantes : environnemental (pollution, maintien d'espaces agricoles et protégés), urbanistique (contribuer à la réhabilitation des tissus urbains existants), économique (coût en terme d'investissement public) et politique (éviter les transferts et les sorties de richesses).

## B. LES ELEMENTS TIRES DE L'OBSERVATION LOCALE

### LA MESURE DE LA CAPACITÉ D'EXTENSION

Les éléments statistiques utilisés dans chaque agglomération étudiée ont permis d'établir un rapport entre la surface agricole en hectare (zones NC des POS en 1988) et la population issue du RGP 1999. Comme la précision a déjà été apportée plus haut, l'objectif n'était pas d'engager une étude in situ détaillée mais simplement de mettre en évidence quelques grands éléments objectifs permettant de caractériser les agglomérations les unes par rapport aux autres au regard du critère sur la pénurie d'espace et la capacité d'extension.

De même, c'est par convention que la référence retenue a été celle des surfaces agricoles sans préjuger ni des orientations de la politique agricole nationale (et européenne) notamment sur la nouvelle manière d'aborder le phénomène péri-urbain ni du dialogue qui existe localement entre les collectivités et les professionnels. C'est ainsi que le chiffre calculé sur Marseille (1,9ha) n'est pas significatif du fait que les espaces disponibles (maquis) ne sont pas classés en zone NC.

Les différentes agglomérations étudiées peuvent être classées en **3 familles** :

> Celles dont **le territoire physique de l'intercommunalité est trop restreint** et qui ont besoin d'un accord avec les intercommunalités limitrophes sur les options relatives au développement urbain. Ces négociations relèvent plutôt du co-aménagement car elles induisent des discussions et des choix importants non seulement en terme de localisation de nouveaux espaces d'habitats mais aussi en rythme d'urbanisation et en type de logements. Les agglomérations de Bayonne (6,4 ha pour 1 000 habitants), Nancy (12,9) et Bordeaux (11,2) figurent dans cette catégorie.

> Celles, au contraire, où **les réserves d'espaces sont très importantes** dans l'intercommunalité centrale et pour lesquelles les négociations avec l'extérieur relèvent plutôt du co-développement, c'est-à-dire qu'elles ne nécessitent pas de trouver un accord sur la façon d'arbitrer les concurrences possibles. Les agglomérations d'Aix (37,2), Brest (42,1), Rennes (108,2), Châlons en Champagne (172,9) appartiennent à cette catégorie.

> La troisième catégorie est intermédiaire, elle oscille entre 14,2 ha pour Toulouse, 18,2 pour Clermont-Ferrand et 33,2 ha pour Nantes. Ces agglomérations peuvent être incluses tantôt dans la première, tantôt dans la seconde catégorie en fonction du rythme de développement observé, du type de terre agricole, de l'inclinaison à la maison individuelle, de la présence de friches urbaines importantes ou de l'existence d'un réseau ferroviaire et d'une armature urbaine qui fixent la périurbanisation sur le réseau de petites villes de la région.

### LA RÉPARTITION PHYSIQUE DE LA CONSTRUCTION DE NOUVEAUX LOGEMENTS

. L'intercommunalité d'agglomération reste le lieu d'implantation privilégié

L'analyse réalisée nous enseigne qu'à l'exception de Bayonne (44 %), de Montbéliard (54%) et de Toulouse (49%) la totalité des intercommunalités centrales concentrent **près ou plus des deux tiers** du nombre de logements construits. Brest (60 %), Montbéliard (54%), Aix (60 %), Nancy (71%) se situent dans la moyenne des résultats alors que Bordeaux (79%), Dunkerque (81%), Nantes (82%), Saint-Etienne (92 %) enregistrent les scores les plus élevés.

# Thématique capacité d'extension

AGGLOMÉRATIONS	SUPERFICIE AGRICOLE POUR 1 000 HAB.	RYTHME ANNUEL DE LOGEMENTS CONSTRUITS (1992-1998)		
<b>AIX-EN-PROVENCE</b>	37,2 ha	VC	950	32 %
		EPCI	1 800	60 %
		AU	3 000	
<b>BAYONNE</b>	6,4 ha	VC	148	9 %
		EPCI	701	44 %
		AU	1 607	
<b>BORDEAUX</b>	11,2 ha	VC	1 344	24 %
		CU	4 393	79 %
		AU	5 559	
<b>BREST</b>	42,1 ha	VC	583	36 %
		EPCI	972	60 %
		AU	1 600	
<b>CHÂLONS</b>	172,9 ha	VC		
		EPCI		
		AU		
<b>CLERMONT-FERRAND</b>	18,2 ha	VC	933	41 %
		EPCI	1 680	74 %
		AU	2 274	
<b>DUNKERQUE</b>	54,6 ha	VC	261	32 %
		EPCI	664	81 %
		AU	810	
<b>GRENOBLE</b>	7,6 ha	VC	550	25 %
		EPCI	1 500	68 %
		AU	2 200	
<b>LE HAVRE</b>		VC	392	14 %
		EPCI	2 606	93 %
		AU	2 793	
<b>LILLE</b>	28,2 ha	VC	1 260	34 %
		EPCI	3 390	92 %
		AU	3 700	
<b>MARSEILLE</b>	1,9 ha	VC	2 300	77 %
		EPCI	2 500	83 %
		AU	3 000	
<b>MONTBÉLIARD</b>	23,5 ha	VC	81	13 %
		EPCI	342	54 %
		AU	635	
<b>NANCY</b>	12,9 ha	VC	538	38 %
		EPCI	1 012	71 %
		AU	1 430	
<b>NANTES</b>	33,2 ha	VC	2 336	45 %
		EPCI	4 231	82 %
		AU	5 156	

VC : ville centre

EPCI : structure d'agglomération

AU : aire urbaine

AGGLOMÉRATIONS	SUPERFICIE AGRICOLE POUR 1 000 HAB.	RYTHME ANNUEL DE LOGEMENTS CONSTRUITS (1992-1998)		
<b>ORLÉANS</b>	43,2 ha	VC	797	42 %
		EPCI	1 546	82 %
		AU	1 889	
<b>REIMS</b>	20 ha	VC	961	69 %
		EPCI	1 081	77 %
		AU	1 395	
<b>RENNES</b>	108,2 ha	VC	1 800	36 %
		EPCI	4 000	80 %
		AU	5 000	
<b>SAINT-ETIENNE</b>	49,2 ha	VC	523	56 %
		EPCI	1 008	107 %
		AU	937	
<b>STRASBOURG</b>	22,8 ha	VC	1 818	45 %
		EPCI	3 161	78 %
		AU	4 207	
<b>TOULOUSE</b>	14 ha	VC	3 646	22 %
		EPCI	7 103	49 %
		AU	16 668	
<b>TOURS</b>	21 ha	VC	766	32 %
		EPCI	1 521	64 %
		AU	2 365	

VC : ville centre    EPCI : structure d'agglomération    AU : aire urbaine

Ce chiffre ne révèle que le chiffre brut du nombre de logements construits et il ne permet pas de distinguer parmi la nature des logements. A la lumière de quelques agglomérations où les données sont disponibles, **il ressort que les intercommunalités centrales accueillent une très grande majorité de logements collectifs dont sociaux, ce qui confirme à contrario la poursuite de la périurbanisation.**

Qui plus est, les données ont été calculées sur la base des années 94 à 98, et l'on sait que 1999 et 2000 ont plutôt conforté le marché de la maison individuelle caractéristique des secteurs périurbains.

. Il n'existe pas une corrélation mécanique entre les réserves d'espaces des agglomérations et la répartition de la construction neuve

La diversité des agglomérations en terme géographique, physique, nature de logements... ne permet pas toujours d'établir de corrélations immédiates entre l'aisance foncière des

intercommunalités d'agglomérations et la répartition géographique de la construction : on retrouve, certes, Bayonne parmi les agglomérations dont l'espace d'extension est le plus restreint et qui compte la proportion la plus faible de logements construits sur le périmètre de l'intercommunalité mais dans le même temps, Bordeaux et Reims, dont le potentiel d'extension ne sont pas très importants, se distinguent avec un taux de logements construits sur la communauté urbaine de près de 80 %. D'autres facteurs comme le modèle urbain et la valeur agricole du sol expliquent cette absence de corrélation.

Cela étant, la plupart des agglomérations qui totalisent le plus de logements construits sont aussi en général celles qui disposent des plus importantes réserves d'extension. Brest déroge à cette règle en conjuguant une part importante de logements construits hors de la communauté urbaine et un espace résiduel significatif à l'intérieur de l'intercommunalité centrale.

## C. LES APPORTS DE LA LOI

La loi SRU prend en quelque sorte acte de l'échec des politiques planificatrices autocentrées des années 70 en modifiant la nature même des documents de planification : le SCOT ne devrait pas ressembler au SDAU d'hier et l'approche spatialisée devrait céder le pas à la négociation d'un projet sur un périmètre relativement large à l'intérieur duquel le niveau de négociation et de transaction n'est pas nécessairement le même.

De ce point de vue, **la définition du périmètre est déterminante** et les propositions du projet de loi sur la prise en compte des EPCI existants, des relations domicile/travail, des zones de chalandises sont plutôt pertinentes.

La loi définit un cadre, des grands principes. Elle exprime «le comment faire» et laisse le soin aux acteurs locaux de chercher le niveau de consensus acceptable. La thématique de la pénurie d'espace et des capacités d'extension illustre parfaitement cette exigence politique d'un pacte urbain partagé au delà de l'intercommunalité centrale.

A partir du mode d'emploi national, il appartiendra à chaque entité territoriale concernée de définir comment les grands principes de refondation des textes sur l'urbanisme, l'habitat, et les transports permettront localement de servir la mise en œuvre de politiques publiques convergentes à partir des objectifs de cohérence énoncés.

**En ce qui concerne l'approche foncière, le texte du projet de loi est quasiment muet** alors qu'il nous semble, au contraire, qu'il convient aujourd'hui de s'engager dans une réhabilitation des politiques foncières qui peut apparaître comme un élément opérationnel parachevant les trois lois.

Des moyens importants doivent être mis au service d'une politique foncière ciblée par rapport aux objectifs actuels et non plus uniquement pour organiser l'extension urbaine. Ce projet ambitieux pourrait bénéficier de soutiens financiers correspondants, notamment à travers les contrats de plan Etat/Région.

# 6. Thématique du développement économique et de la répartition de la richesse

## A. ELEMENTS DE DISCOURS GENERAL

Les éléments historiques qui ont conduit à la **déconcentration des activités économiques** au-delà de la ville centre et pour bon nombre d'agglomérations, au-delà de l'intercommunalité centrale, sont connus :

- Extériorisation des activités industrielles de production hors des tissus urbains au profit de territoires mieux localisés au regard des infrastructures de communication et bénéficiant de capacités foncières plus importantes,
- Création de parcs technopolitains mieux insérés dans l'environnement et regroupant les nouvelles activités de recherche et de production à haute valeur ajoutée,
- Modernisation des circuits commerciaux et émergence des supermarchés et hypermarchés corrélée à l'explosion de la mobilité et de la périurbanisation.

La problématique de la déconcentration des richesses et activités et ses conséquences sur les ressources fiscales des collectivités locales est à la base du nouveau paysage de l'intercommunalité dessiné par la loi du 12 Juillet 1999 et en particulier en ce qui concerne le partage de la taxe professionnelle ou la taxe professionnelle unique.

Parallèlement, elle constitue un élément fondamental de la transaction à engager entre les différentes intercommunalités (centrale et périphériques) et ce d'autant plus que **la spécialisation fiscale**, si elle assure une meilleure lisibilité en terme de contributions, accroît le degré de dépendance de l'intercommunalité vis à vis d'une seule recette fiscale.

Ce sentiment de dépendance est vécu avec d'autant plus d'acuité aujourd'hui que le principe d'augmentation des transferts de l'Etat (prise en charge par l'Etat de la part de la TP sur les salaires notamment) donne le sentiment d'un affaiblissement de l'autonomie fiscale des collectivités locales contraire à la volonté par ailleurs exprimée de consolider la décentralisation (cf. exemple récent de la vignette).

La prise en compte de la déconcentration des richesses et des activités oblige à s'interroger sur la notion de **négociation et de transaction** qui en la matière ne peut être que **duale** :

- Ce qui relève de la fiscalité renvoie plus naturellement à **une transaction interne** à l'intercommunalité centrale sans exclure ponctuellement de nouvelles modalités (partage) avec les territoires immédiatement limitrophes. Elle est la traduction de l'adhésion à un pacte et à un projet défini en commun.
- On ne saurait envisager une transaction si intensive avec des territoires plus lointains mais néanmoins inscrits dans l'aire urbaine avec lesquelles d'autres formes de transactions sont à développer (idée du co-développement) touchant davantage au modèle de développement recherché et **aux complémentarités à trouver avec l'intercommunalité centrale** plutôt que sur une mutualisation fiscale difficilement envisageable sur un espace important.

## B. LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'OBSERVATION LOCALE

Plusieurs indicateurs ont été comparés entre les agglomérations avec le même objectif d'essayer de mesurer le degré de dépendance de l'intercommunalité centrale vis à vis des territoires dont l'importance déterminera agglomération par agglomération le niveau de transactions entre les différentes entités qui composent l'aire urbaine.

. Déconnexion croissante entre le lieu de travail et le lieu de résidence

La population active au lieu de travail mesure le potentiel d'emploi de la collectivité (ou aire) concernée et celui de la population active totale au lieu de résidence qui renseigne sur le nombre d'habitants ayant un emploi. Ces deux critères sont importants dans le cadre d'une problématique d'aménagement du territoire car ils témoignent de la déconnexion croissante entre le lieu de travail et le lieu de résidence. Elle se traduit notamment par l'allongement des trajets domicile-travail, conséquence de l'étalement de l'habitat et d'une polarisation de l'emploi.

. La ville centre reste un pourvoyeur d'emplois important

L'attractivité de la ville centre en terme d'emplois reste très importante puisque systématiquement **le potentiel d'emplois y est plus élevé que le nombre d'actifs** (explication liée à la présence de l'emploi public et tertiaire). Les différences sont généralement significatives, notamment à Clermont-Ferrand (36 % et 61 %) où la situation est certainement due à la présence d'un employeur principal très important (Michelin) et à Strasbourg (47 et 63%) en raison vraisemblablement d'un niveau d'activité tertiaire très développé.

. Une polarisation des emplois sur l'agglomération

Les structures intercommunales centrales regroupent entre 3/4 et 4/5 des emplois de leur aire urbaine. Saint-Etienne et Lille se singularisent avec des taux supérieurs à 100 % compte tenu du découpage particulier des aires urbaines.

Le rapport entre population active totale (population ayant un emploi et chômeurs) et emplois s'inverse dès lors que l'on passe à l'échelle de l'aire urbaine. A cette échelle, l'offre excédentaire d'emplois par rapport à la population active totale constatée au niveau de la ville centre et des EPCI disparaît pour devenir déficitaire. Ce déficit provient en grande partie de la prise en compte de la population active sans emploi dans la population active au lieu de résidence.

La population active ayant un emploi au lieu de résidence et la population active au lieu de travail tendent à s'équilibrer au niveau de l'aire urbaine montrant s'il en était besoin que l'aire urbaine constitue bien l'espace premier de régulation du marché du travail et de l'emploi (en grande partie par construction) et par la même du développement économique.

Le potentiel d'emplois entre la ville centre et l'EPCI varie plus dans les agglomérations de taille moyenne que dans les grandes agglomérations. Il passe ainsi de 43 à 80% à Nancy, de 42 à 87 % à Grenoble, de 47 à 89 % à Dunkerque alors qu'il évolue seulement de 64 à 73 % à Marseille.

. Un affaiblissement de la ville centre en terme de niveau de revenus

L'observation du niveau des revenus met en évidence que le poids de la ville centre (il en va de même pour l'EPCI) est la plupart du temps inférieur à son poids en terme d'emplois : à Strasbourg, le potentiel d'emplois à l'échelle de l'EPCI s'établit à 90% alors que les revenus des habitants de ce même EPCI ne représentent que 80% des revenus perçus (Grenoble : 87% et 76 %).

## Thématique économie et répartition des richesses

		POPULATION ACTIVE AU LIEU DE RÉSIDENCE (1990)		POPULATION TOTALE AYANT UN EMPLOI AU LIEU DE TRAVAIL (1990)		REVENU 1990 (en milliards de Francs)		OFFRE COMMERCIALE (en m <sup>2</sup> )	
<b>ANGERS</b>	VC	60 000	49 %	73 000	65 %	5,4	50 %	128 000	49 %
	EPCI	100 000	80 %	100 000	89 %	8,8	82 %	233 000	89 %
	AU	124 000	100 %	112 000	100 %	10,8	100 %	280 000	100 %
<b>AIX EN PROVENCE</b>	VC	53 100	9,3 %	55 000	11 %	5,8	11 %	95 000	51 %
	EPCI	123 600	22 %	115 000	23 %	12,6	24 %	730 000	40 %
	AU	568 000	100 %	490 000	100 %	52,3	100 %	1 840 000	100 %
<b>BAYONNE</b>	VC	17 000	21 %	25 000	35 %	1,5	19 %	59 000	24 %
	EPCI	43 000	53 %	47 000	67 %	4,3	55 %	162 000	65 %
	AU	82 000	100 %	71 000	100 %	8	100 %	249 000	100 %
<b>BORDEAUX</b>	VC	94 000	25 %	156 000	45 %			241 000	30 %
	EPCI	285 000	75 %	301 000	87 %	29	77 %	680 000	83 %
	AU	382 000	100 %	348 000	100 %	38	100 %	815 000	100 %
<b>BREST</b>	VC	62 000	56 %	52 000	55 %	6,4 (1996)	–	161 000	64 %
	EPCI	87 000	79 %	75 000	70 %	9,4	–	225 000	89 %
	AU	109 000	100 %	96 000	100 %	12	–	250 000	100 %
<b>CHÂLONS</b>	VC	–	–	26 000	–	1,7	–	–	–
	EPCI	30 000	–	–	–	2,5	–	–	–
	AU	36 000	–	–	–	3,1	–	–	–
<b>CLERMONT FERRAND</b>	VC	55 000	36 %	96 000	61 %	5,3	38 %	191 000	42 %
	EPCI	105 000	70 %	133 000	83 %	12	85 %	384 000	85 %
	AU	150 000	100 %	160 000	100 %	14	100 %	–	–
<b>DUNKERQUE</b>	VC	35 000	29 %	41 000	47 %	2,7	32 %	54 000	27 %
	EPCI	97 000	81 %	78 000	89 %	6,7	80 %	185 000	92 %
	AU	120 000	100 %	88 000	100 %	8,4	100 %	202 000	100 %
<b>GRENOBLE</b>	VC	68 000	31 %	88 000	42 %	6,5	31 %	–	–
	EPCI	169 000	77 %	181 000	87 %	16	76 %	–	–
	AU	218 000	100 %	208 000	100 %	21	100 %	–	–
<b>LE HAVRE</b>	VC	82 000	66 %	77 000	68 %	–	–	91 000	42 %
	EPCI	110 000	89 %	96 000	86 %	–	–	210 000	97 %
	AU	124 000	100 %	112 000	100 %	–	–	216 000	–
<b>LILLE</b>	VC	85 000	19 %	–	–	7,1	–	–	–
	EPCI	453 000	99 %	440	102 %	39	–	–	–
	AU	459 000	100 %	432	–	–	–	–	–
<b>MARSEILLE</b>	VC	335 000	59 %	315 000	64 %	31	60 %	695 000	38 %
	EPCI	407 000	72 %	360 000	73 %	39	74 %	871 000	47 %
	AU	568 000	100 %	490 000	100 %	52	100 %	1 840 000	100 %
<b>MAUBEUGE</b>	VC	13 000	25 %	16 000	36 %			37 000	30 %
	EPCI	39 000	76 %	37 000	84 %			105 000	86 %
	AU	52 000	100 %	1344 000	100 %			122 000	100 %
<b>MONTBÉLIARD</b>	VC	13 000	17 %	14 000	19 %	1,1	17 %	57 000	–
	EPCI	54 000	69 %	64 000	87 %	4,4	70 %	156 000	–
	AU	78 000	100 %	74 000	100 %	6,4	100 %	–	–

		POPULATION ACTIVE AU LIEU DE RÉSIDENCE (1990)		POPULATION TOTALE AYANT UN EMPLOI AU LIEU DE TRAVAIL (1990)		REVENU 1990 (en milliards de Francs)		OFFRE COMMERCIALE (en m <sup>2</sup> )	
NANCY	VC	45 000	26 %	67 000	43%	4,5	29 %	95 000	23 %
	EPCI	115 000	67 %	126 000	80 %	11	69 %	340 000	82 %
	AU	179 000	100 %	157 000	100 %	15,5	100 %	413 000	100 %
NANTES	VC	111 000	40 %	137 000	55 %	12	42 %	165 000	32 %
	EPCI	226 000	82 %	226 000	91 %	26	91 %	500 000	96 %
	AU	275 000	100 %	249 000	100 %	28	100 %	522 000	100 %
ORLÉANS	VC	59 000	34 %	44 000	33 %			90 000	
	EPCI	118 000	82 %	107 000	81 %			257 000	
	AU	144 000	100 %	132 000	100 %				
REIMS	VC	81 500	69 %	83 000	79 %	7	65 %	161 000	49 %
	EPCI	95 000	80 %	92 000	88 %	8	75 %	312 000	95 %
	AU	119 000	100 %	105 000	100 %	11	100 %	329 500	100 %
RENNES	VC	91 000	46 %	107 000	55 %	8,4	47 %	101 000	28 %
	EPCI	152 000	77 %	169 000	88 %	14,4	80 %	304 000	83 %
	AU	200 000	100 %	193 000	100 %	17,8	100 %	365 000	—
SAINT-ETIENNE	VC	84 000	71 %	91 000	71 %	7,6	63 %	163 000	51 %
	EPCI	153 000	110 %	142 000	110 %	13,7	114 %	361 000	113 %
	AU	138 000	100 %	128 000	100 %	12	100 %	165 000	100 %
STRASBOURG	VC	116 000	47 %	147 000	63 %	12,4	47 %	237 000	39 %
	EPCI	195 000	81 %	210 000	90 %	21,6	82 %	569 000	95 %
	AU	240 000	100 %	233 000	100 %	26,2	100 %	602 000	100 %
TOULOUSE	VC	163 000		226 000	67 %	15,1	45 %	224 000	32 %
	EPCI	237 000		274 000	80 %	22	66 %	411 000	59 %
	AU			339 000	100 %	33,2	100 %	701 000	100 %
TOURS	VC	58 000	37 %	71 000	49 %	5	38 %	96 500	33 %
	EPCI	108 000	68 %	117 000	81 %	10	70 %	178 000	61 %
	AU	158 000	100 %	144 000	100 %	14	100 %	291 500	100 %

VC : ville centre

EPCI : structure d'agglomération

AU : aire urbaine

Si l'on fait l'hypothèse que le niveau d'emploi est un indicateur synthétique de la richesse produite, ces chiffres mettent en lumière une évasion d'une part non négligeable de la richesse produite.

Par ailleurs, **le rapport entre les revenus et la population active se fait toujours au bénéfice du second sur le premier** : Nantes : 91 % de revenus perçus à l'échelle de l'EPCI contre 82 % de population active, Nancy : 69 contre 67, Clermont : 85 contre 70 %. L'explication tient sans doute sociologiquement à la présence d'actifs et d'inactifs plus aisés dans les centre ville.

A l'intérieur de l'EPCI, nous avons par ailleurs examiné, en terme de moyenne de revenus, comment se situait la ville centre par rapport à l'EPCI.

Nous avons ainsi relevé qu'à l'exception de Dunkerque, de Lyon et de Saint-Etienne, la ville centre se plaçait systématiquement **dans le groupe des communes dont le revenu est inférieur** à la moyenne de l'EPCI.

Les revenus de la ville centre sont donc plus faibles alors qu'elle dispose d'un potentiel de production de richesses plus fort. Cette situation est vraisemblablement due à la forte présence en centre ville d'étudiants, de personnes âgées et de ménages bénéficiant des services sociaux plus polarisés en centre ville qu'à l'extérieur. Le modèle traditionnel d'un revenu fiscal moyen plus élevé dans la ville centre tend à s'estomper au profit d'un rapport où l'hétérogénéité du peuplement, la présence de communes péri-urbaines plus riches affaiblissent la position de la ville centre.

## C. L'OFFRE COMMERCIALE

Cette approche est intéressante à double titre : au titre de la répartition des richesses générées par les logiques d'implantation commerciale mais aussi par rapport aux impacts des grands équipements commerciaux sur les déplacements.

. Un poids de la ville centre différent selon les agglomérations

Les chiffres sur le poids respectif de la ville sont assez disparates : 23 % à Nancy, 27 % à Dunkerque, 39 % à Strasbourg, 51 % à Saint-Etienne. La capacité et l'organisation urbaine de chaque ville centre exercent évidemment une grande influence. Ainsi, pour les agglomérations dont les villes centres enregistrent le chiffre le plus faible, il est vraisemblable qu'une même analyse effectuée à partir de l'hypercentre produirait un effet de rééquilibrage.

. Une forte concentration de l'offre commerciale à l'intérieur de la structure intercommunale centrale

En revanche, une grande homogénéité se dégage en ce qui concerne l'importance des surfaces commerciales implantées dans l'intercommunalité centrale par rapport à l'aire urbaine (**plus de 80 % en règle générale**). Cette proportion traduit un état d'équilibre actuel entre la ville agglomérée et la ville périurbaine au profit de la première. La tendance pourrait s'infléchir voire s'inverser si la ville périurbaine continue à croître et que dans le même temps, une transaction n'intervient pas sur les implantations commerciales.

C'est justement la gestion de la différence qui interpelle notamment en terme de déplacements puisqu'il se situe la plupart du temps dans des secteurs périurbains uniquement desservis par l'automobile.

Si l'on positionne côte à côte l'offre commerciale et le niveau de revenu, on note une **corrélation** assez importante qui s'exprime par des pourcentages très voisins.

En terme d'offre et d'armature commerciale, il est clair que **la notion d'aire urbaine** ne représente pas toujours la bonne échelle de comparaison entre les agglomérations et que la connaissance de **l'offre commerciale concurrentielle dépasse souvent cette aire statistique**.

Si l'on examine le rapport entre l'offre commerciale et la répartition de la population, on observe que

la première est systématiquement plus forte que la seconde (Strasbourg : 95 et 81 %, Nancy : 82 et 67 %, Nantes : 96 et 82 %) ce qui témoigne là encore d'une large redistribution démographique.

Le périmètre d'étude en terme de démarche commerciale peut être celui de l'aire urbaine. Mais le périmètre de schéma doit le plus possible se rapprocher de périmètres d'intercommunalité ou de périmètres associant intercommunalité centrale et intercommunalité limitrophes.

## D. LES APPORTS DE LA LOI

Les préoccupations liées aux dynamiques commerciales sont **très présentes dans les nouvelles dispositions sur les schémas de cohérence territoriale** à la fois en terme de contenu et d'éléments à prendre en compte pour déterminer le périmètre du schéma. Un volet commercial doit spécifiquement être intégré au schéma qui permettra, selon le degré de précision apportée, de mesurer le niveau de transaction accepté par les différents partenaires de la démarche.

Par ailleurs, le projet de loi introduit une condition de compatibilité entre les autorisations délivrées en matière d'urbanisme commercial avec le schéma de cohérence territoriale.

En l'état actuel de son contenu dans le projet de loi voté en juin par l'assemblée nationale, l'article L 122-2 suspend la règle de la constructibilité limitée au-delà de 15km de l'agglomération. Cette disposition n'est vraisemblablement pas suffisamment protectrice dans certains territoires vis à vis de gros projets commerciaux dont l'aire de chalandise est très étendue.

La question de la maîtrise spatiale, qu'il y ait schéma de cohérence ou non, renvoie également à **l'épineuse question des schémas d'équipements commerciaux** pour lequel un décret est en cours de préparation indiquant qu'il doit être établi à l'échelle départementale.

Le texte admettrait la possibilité de réaliser des schémas à une échelle plus restreinte mais qui devraient de toute façon s'intégrer à un schéma départemental. Si l'exigence de disposer d'un schéma départemental (ou de sous schéma s'intégrant à un schéma départemental) n'est pas assortie de sanctions ou d'effets pratiques, il y a lieu de craindre que peu de démarches soient entreprises.

# [ 7. Thématique des transports et déplacements ]

## A. ELEMENTS DE DISCOURS GENERAL

Evoquer cette thématique comme un des éléments essentiels des politiques de développement territorial et donc de la transaction indispensable à initier entre les intercommunalités centrales et leurs espaces extérieurs, c'est renvoyer au thème central de ces rencontres traitant des réponses à apporter aux évolutions des dynamiques urbaines.

C'est en effet l'**extraordinaire développement de la mobilité** qui a conduit la ville, dont les limites correspondaient aux déplacements pédestres, à déborder ses frontières originelles et alimenter le phénomène de périurbanisation provoquant un changement d'échelle des territoires socio-économiques et une dilatation de la vie urbaine tout à fait considérables.

Dans le même temps, la notion même de mobilité et de déplacements évoluait avec une mobilité de loisirs et d'accès aux services qui devient aussi importante que la mobilité professionnelle.

Aujourd'hui, le consensus est bien réel sur l'impérieuse nécessité de **mieux articuler politiques de développement urbain et politique de déplacements** ; de même que chacun s'accorde que la maîtrise nécessaire de la périurbanisation n'empêchera que d'ici 20 ou 30 ans, la ville périurbaine aura le même poids que la ville centrale.

Dans le contexte actuel, la fragmentation, le principe d'autonomie des autorités organisatrices ne permet pas, même dans l'hypothèse de l'élaboration des PDU issus de la loi sur l'Air de 1986, au-delà de quelques grands principes, de susciter une vision globale et coordonnée entre toutes les autorités organisatrices qui composent l'aire urbaine.

Tout au plus, dans des régions dont traditionnellement l'armature urbaine a pu s'appuyer sur la richesse d'un réseau ferré, l'intermodalité entre les transports collectifs internes à l'agglomération et le transport ferré a pu être favorisée notamment dans le cadre du concept tram-train.

La forme antérieure de la ville résultait, comme on l'a rappelé, des conditions passées de la mobilité, comme **sa configuration future sera déterminée en grande partie par les nouvelles conditions de la mobilité.**

Le niveau de desserte et d'équipements en matières de transports représente **un élément essentiel de la transaction** à l'intérieur de l'aire urbaine qui constitue statistiquement la limite de «la ville automobile de fait»

S'il convient d'aborder la question des déplacements dans **une logique de solidarité** et non plus seulement en terme d'offre, les enjeux financiers d'une politique de rééquilibrage entre déplacements individuels et déplacements collectifs impliquent une intervention significative de l'Etat dans le cadre de la transaction locale qui pourra être trouvée.

# Thématique transports

## HABITANTS DESSERVIS EN MOINS DE 30 MN

		par TC	% de la population de la zone concernée	en voiture particulière	% de la population de la zone concernée
<b>AIX-EN-PROVENCE</b>	VC	134 000	100	134 000	100
	EPCI	134 000	40	328 000	100
	AU				
<b>BAYONNE</b>	VC	40 000	100	40 000	100
	EPCI	105 000	100	105 000	100
	AU	126 000	63	207 000	100
<b>BORDEAUX</b>	VC	215 000	100	215 000	100
	EPCI	290 000	44	651 000	98
	AU	290 000	33	651 000	74
<b>BREST</b>	VC	147 000	100	148 000	100
	EPCI	168 000	79	202 000	95
	AU	hors réseau		262 000	96
<b>CHÂLONS</b>	VC	47 000	100	47 000	100
	EPCI	60 000	100	63 000	100
	AU	60 000	77	63 000	77
<b>CLERMONT FERRAND</b>	VC	137 000	100	137 000	100
	EPCI	225 000	86	260 000	100
	AU	245 000	65	377 000	100
<b>DUNKERQUE</b>	VC	69 000	100	69 000	100
	EPCI	151 000	72	209 000	100
	AU			263 000	100
<b>LE HAVRE</b>	VC	191 000	100	191 000	100
	EPCI	236 000	81	255 000	88
	AU	236 000	81	289 000	100
<b>LILLE</b>	VC	213 000	100	213 000	100
<b>MARSEILLE</b>	VC	550 000	69	798 000	100
	EPCI	550 000	56	920 000	94
	AU	1 180 000	84	985 000	83
<b>MONTBÉLIARD</b>	VC	26 000	98	26 000	98
	EPCI	90 000	75	100 000	84
	AU				
<b>NANTES</b>	VC	270 000	100	270 000	100
	EPCI	549 000	100	549 000	100
	AU	549 000	81	674 000	100
<b>NANCY</b>	VC	102 000	100	102 000	100
	EPCI	258 000	100	258 000	100
	AU	258 000	70	361 000	100

## HABITANTS DESSERVIS EN MOINS DE 30 MN

		par TC	% de la	en voiture	% de la
			population		particulière
			de la zone		de la zone
			concernée		concernée
<b>ORLÉANS</b>	VC	113 000	100	113 000	100
	EPCI	257 000	97	264 000	100
	AU				
<b>REIMS</b>	VC	187 000	100	187 000	100
	EPCI	214 000	100	214 000	100
	AU			240 000	64
<b>RENNES</b>	VC	206 000	100	206 000	100
	EPCI	351 000	96	364 000	100
	AU	402 000	83	477 000	99
<b>STRASBOURG</b>	VC	264 000	100	264 000	100
	EPCI	396 000	88	451 000	100
	AU	396 000	71	554 000	100
<b>TOULOUSE</b>	VC	360 000	100	360 000	100
	EPCI	474 000	83	573 000	100
	AU	474 000	52	712 000	77
<b>TOURS</b>	VC	137 000	100	137 000	100
	EPCI	253 000	100	253 000	100
	AU	377 000	100	286 000	75

VC : ville centre

EPCI : structure d'agglomération

AU : aire urbaine

## B. ELEMENTS TIRES DE L'OBSERVATION LOCALE

Deux critères ont été déterminés : le nombre de personnes desservies par les transports en commun et en voiture particulière à moins de 30 mn du centre ville, temps de parcours raisonnable (hors région parisienne) à l'intérieur duquel se déterminent les ménages pour choisir leur lieu de résidence et la localisation des grands équipements (hors centre commerciaux) dont on sait qu'ils sont générateurs de demande de déplacements.

Malgré l'importance du critère «transports et déplacements», l'analyse typologique est rendue plus délicate compte tenu des particularismes locaux qui singularisent telle ou telle agglomération : histoire de l'agglomération, spécificités physiques et géographiques, armature urbaine, structure et maillage des différents réseaux...

## UNE COORDINATION NÉCESSAIRE ENTRE LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE L'EPCI ET DE L'AIRE URBAINE

**Les résultats sont très homogènes** : le pourcentage de population qui compose l'aire urbaine desservie par les transports collectifs (ne sont pas pris en compte les transports scolaires et les lignes interurbaines) avoisine les 80 %. On relève néanmoins quelques situations particulières qui tiennent soit à la petite taille de l'agglomération centrale et à l'organisation de l'armature urbaine (61 % pour Bayonne), soit plutôt à des considérations physiques (Clermont-Ferrand 65 %) ou encore à l'importance de la structure intercommunale au regard de l'aire urbaine (Marseille : 84 %),

En terme économique et financier, c'est la desserte de la population située hors de la structure intercommunale centrale qui représente un coût collectif très élevé compte tenu de l'absence de massification et qui par conséquent complexifie le processus de dialogue entre les différents acteurs.

La plupart des **réseaux urbains correspondent au périmètre de la structure d'agglomération** même si la géographie et l'organisation urbaine de certains agglomérations expliquent que la desserte de la population s'effectue dans un temps de parcours supérieur à 30 mn.

## L'EFFICACITÉ DU MAILLAGE ROUTIER FAVORISE LA PÉRIURBANISATION

En revanche, l'analyse confirme **la qualité du maillage et de l'organisation du réseau routier** qui permet dans la même durée de trajet une desserte plus élevée dans des proportions parfois très significatives, à l'exception de Marseille où la desserte en transport en commun couvre un poids de population plus important qu'en voiture particulière. Cette singularité est vraisemblablement due à la présence de plusieurs aires urbaines dotées de réseaux de transports.

## C. LES APPORTS DE LA LOI

Les avancées proposées par le projet de loi sont significatives en terme de prise en compte réciproque des déplacements et des problématiques de développement et de planification. Elles témoignent d'une véritable **rupture culturelle et technique avec les pratiques antérieures**. Avec la loi sur l'air, le PDU avançait des «orientations», avec le projet de loi SRU, il devra contenir des «dispositions».

Cette articulation entre urbanisme et déplacements peut même être envisagée, si la volonté locale existe, à travers le pilotage de l'organe chargé du schéma de cohérence territoriale qui peut recevoir les prérogatives pour élaborer un PDU sur le même périmètre.

Dans le cadre plus précis de notre approche sur la nécessité de bâtir un projet partagé entre différentes collectivités et acteurs dans le cadre d'une transaction comprenant droits et devoirs, un certain nombre de propositions sont avancées de nature à nourrir ce dialogue :

- > **La coordination des politiques de déplacement** grâce à une coopération entre les collectivités : les déplacements périurbains, en forte augmentation, s'effectuent le plus souvent sur le territoire d'une ou plusieurs autorités organisatrices de transport urbain, du département et de la région. Pour coordonner les services de chacun et mieux informer les usagers, le projet de loi prévoit la création d'un syndicat mixte de transport entre les différentes autorités organisatrices,
- > Le projet de loi propose également que le PDU puisse mettre en place **une tarification et une billetterie intégrées** pour l'ensemble des déplacements afin de favoriser l'utilisation des transports collectifs.

A travers le projet d'agglomération de la loi Voynet, les compétences transports des EPCI centraux, et le volet transports et déplacements des PDU et du schéma de cohérence territoriale, les acteurs locaux disposent de tous les outils, de tous les moyens pour établir la négociation.

# [ 8. Thématique de la mixité sociale ]

## A. ELEMENTS DE DISCOURS GENERAL

Au moment où de nouveaux territoires émergent du développement de l'intercommunalité, au moment où s'engage le grand programme de renouvellement urbain qui devrait permettre de reconstruire la ville sur la ville en y associant les habitants, il est clair que le **débat sur une nouvelle répartition du logement social** doit être engagé et que ce débat ne peut éluder celui du niveau de compétence des différents acteurs concernés.

Or, s'il est commun de considérer que les responsabilités sont nécessairement partagées entre l'Etat et les collectivités, des clarifications doivent être apportées et des évolutions doivent être imaginées afin de faire en sorte que ces préoccupations se traitent au plus proche du terrain dans le cadre du principe de subsidiarité.

Il s'agit en particulier de mieux tenir compte des diverses formes que revêt le logement social selon l'histoire urbaine et sociologique des agglomérations. **Au statut juridique d'immeubles, il faut préférer la réalité humaine des habitants.**

De ce point de vue, on peut s'interroger sur la pertinence de l'introduction d'un quota communal de logements sociaux, expression arithmétique de la mixité sociale, qui aura du mal à prendre en compte la diversité des situations locales, les besoins réels et les itinéraires résidentiels.

Or, pour cette connaissance contextuelle qui doit primer, **existe l'outil PLH**, qu'il conviendrait, certes, de modifier en terme d'opposabilité, de contenu, d'évaluation, d'engagements... mais qui a le mérite d'exprimer un périmètre de projet et d'alliance sur un sujet particulièrement délicat.

Les difficultés d'une approche contractuelle de la mixité de l'habitat et du peuplement sont réelles mais ces «transactions de solidarités» prennent toute leur place dans l'exercice de prospective et d'arbitrage que constitue le projet d'agglomération au sens de la loi Voynet.

## [ Thématique de la mixité sociale ]

		RÉSIDENCES PRINCIPALES RGP 99		LOGEMENTS SOCIAUX	
<b>AIX-EN-PROVENCE</b>	VC	61 000	10 %	10 000	11 %
	EPCI	131 000	23 %	17 000	18 %
	AU	579 000		92 000	
<b>BAYONNE</b>	VC	19 000	22 %	4 700	46 %
	EPCI	50 000	58 %	6 800	68 %
	AU	89 000		10 000	
<b>BORDEAUX</b>	VC			15 000	27 %
	EPCI			53 000	96 %
	AU			55 000	
<b>BREST</b>	VC	71 000		13 000	
	EPCI	93 000		14 000	
	AU				
<b>CHÂLONS</b>	VC			8 300	87 %
	EPCI			9 400	99 %
	AU			9 500	

RÉSIDENCES PRINCIPALES  
RGP 99

LOGEMENTS SOCIAUX

<b>CLERMONT-FERRAND</b>	VC	68 000	41 %	15 000	66 %
	EPCI	119 000	73 %	21 000	90 %
	AU	163 000		23 000	
<b>DUNKERQUE</b>	VC	29 000	30 %	8 300	31 %
	EPCI	77 000	78 %	25 000	93 %
	AU	99 000		27 000	
<b>GRENOBLE</b>	VC			13 000	41 %
	EPCI			28 000	87 %
	AU			32 000	
<b>LE HAVRE</b>	VC	80 000	59 %		
	EPCI	104 000	90 %		
	AU	115 000			
<b>LILLE</b>	VC	75 000	19 %	19 000	32 %
	EPCI	387 000	99 %	93 000	104 %
	AU	390 000		89 000	
<b>MARSEILLE</b>	VC	386 000	67 %	65 000	70 %
	EPCI	469 000	81 %	71 000	78 %
	AU	579 000		92 000	
<b>MAUBEUGE</b>	VC	12 600	25 %	3 700	34 %
	EPCI	38 000	76 %	9 000	82 %
	AU	50 000		10 900	
<b>MONTBÉLIARD</b>	VC	12 000	17 %	5 200	30 %
	EPCI	47 000	68 %	15 000	86 %
	AU	70 000		17 000	
<b>NANCY</b>	VC	53 000	32 %	8 900	28 %
	EPCI	116 000	69 %	26 000	82 %
	AU	166 000		32 000	
<b>NANTES</b>	VC			31 000	45 %
	EPCI			44 000	82 %
	AU			56 000	
<b>ORLÉANS</b>	VC	51 000	39 %	13 500	56 %
	EPCI	108 000	83 %	22 000	92 %
	AU	130 000		24 000	
<b>REIMS</b>	VC	83 000	73 %	38 000	89 %
	EPCI	93 000	82 %	40 000	94 %
	AU	114 000		43 000	
<b>RENNES</b>	VC	100 000	50 %	22 000	77 %
	EPCI	157 000	79 %	27 000	93 %
	AU	200 000		29 000	
<b>SAINT-ETIENNE</b>	VC	82 000	45 %	18 600	45 %
	EPCI	146 000	81 %	36 000	87 %
	AU	1 801 000		41 000	100 %
<b>STRASBOURG</b>	VC	117 000	51 %	29 000	79 %
	EPCI	192 000	84 %	37 000	99 %
	AU	229 000		38 000	
<b>TOULOUSE</b>	VC			31 000	66 %
	EPCI			40 000	85 %
	AU			47 000	
<b>TOURS</b>	VC	67 000	43 %	22 000	61 %
	EPCI	113 000	72 %	33 000	90 %
	AU	156 240		36 000	

## B. ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'OBSERVA- TION LOCALE

L'analyse réalisée n'a pas porté sur le quota défini par l'article 25 du projet de loi. Dans la logique de la mesure du niveau de transaction entre l'intercommunalité centrale et la périphérie, elle s'est surtout attachée à examiner la répartition géographique des logements sociaux (au sens du logement HLM).

### ADÉQUATION NIVEAU DE REVENU / IMPLANTATION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Les enseignements tirés de l'observation sont étroitement corollaires de ceux sur le niveau de revenu qui soulignaient que **le revenu par habitant dans les centres urbains est plus faible que dans les agglomérations.**

Cette évolution négative est le produit des mouvements de population observés depuis plus de 10 ans qui se caractérisent par le départ des catégories moyennes supérieures vers la périphérie, ces déplacements accentuant le poids des populations fragiles en centre ville qui constitue un réceptacle naturel des populations défavorisées du fait de la diversité des équipements sociaux publics qui s'y concentrent.

Cette singularité se retrouve également en ce qui concerne **la répartition des logements sociaux dont l'importance relative dans les villes centres est systématiquement plus forte que la proportion des résidences principales recensées sur le même territoire :**

A Clermont-Ferrand, les résidences principales de la ville centre représentent 41 % de toutes les résidences de l'aire urbaine alors que pour les logements sociaux, la proportion atteint 66 %. (Strasbourg : 51 % et 79 %).

La diversité des agglomérations expliquent là encore quelques cas particuliers : c'est le cas de Nancy où la faible superficie foncière de la ville a entraîné la construction de logements hors de la ville centre. De ce fait, c'est la situation inverse qui y est observée : une part relative plus faible des logements sociaux que de résidences principales. Cette observation doit être relativisée dès lors que la définition du logement social est élargie

aux structures d'hébergement telles que CHRS, foyers qui sont souvent présentes dans le centre d'agglomération.

A Marseille, c'est au contraire la taille importante de la ville, couplée à l'époque à une faible intercommunalité qui a conduit à une concentration élevée de logements sociaux sur la ville avec comme conséquence une part relative de logements sociaux sur la ville centre de même importance que la part des résidences principales.

### UNE POLARISATION DES LOGEMENTS SOCIAUX SUR LE TERRITOIRE DE L'EPCI CENTRAL

La comparaison établie à l'échelle de l'EPCI confirme que le territoire aggloméré est évidemment le lieu d'implantation principal du logement social. Néanmoins, la lecture des chiffres confirment un resserrement puisque les écarts entre les parts respectives des résidences principales et des logements sociaux sont moins importants que pour les villes centres : à Clermont-Ferrand + 17 % contre + 25 %, à Strasbourg + 15 % contre + 28 %, à Bayonne + 12 % contre + 24 %.

La polarisation des logements sociaux sur le territoire de l'EPCI est une caractéristique commune aux agglomérations analysées : 90 % à Clermont-Ferrand, 99 % à Strasbourg, 82 % à Nancy, 104 % à Lille. Là encore, les chiffres les moins élevés renvoient à des situations particulières : les 68 % de Bayonne s'expliquent par la nature de son armature urbaine et les 78 % de Marseille sont dus au découpage des aires urbaines autour de Marseille.

## C. LES APPORTS DE LA LOI

Le risque était grand que le débat ne se polarisât sur l'article 25 et l'introduction d'un quota communal de 20 % ne permettant pas ainsi de traiter sereinement la question essentielle de la répartition des logements sociaux en ne l'abordant que d'un point de vue quantitatif et très localisé. L'écho donné par la presse à cette disposition controversée a confirmé cette crainte.

## > SUR LA FORME

Un certain nombre d'interrogations ou de remarques restent suscitées par cette disposition qui présente, au moment où se prépare une nouvelle étape de la décentralisation et où on loue les bienfaits de l'intercommunalité, **l'inconvénient d'apparaître comme un contrôle du pouvoir central vis à vis des collectivités locales.**

Parce que la répartition du logement social est dans certaines régions ou collectivités locales préoccupante, il faudrait par une mesure de portée générale adopter une position de méfiance vis à vis de tous acteurs locaux.. Pourquoi le recours à la procédure contractuelle ne serait-il pas possible dans ce domaine ?

Alors que l'intercommunalité est favorisée par ailleurs, l'introduction de la taxe perçue par rapport à une situation communale par l'outil intercommunal risque de jouer **un rôle contreproductif et faire apparaître l'intercommunalité comme un espace de contraintes** imposée aux communes.

Il est normal que l'Etat à travers les règles qu'il édicte souligne sa volonté d'assurer un équilibre social et urbain sur l'ensemble du territoire français. La priorité devrait toute fois être de s'assurer avant tout que localement les considérations sont ou ne sont pas réunies pour que cet objectif légitime soit prise en compte. Or, aujourd'hui **le PLH est une démarche qui a fait ses preuves et dont la fonction est reconnue** par le projet de loi notamment à travers une exigence de compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale.

Le PLH illustre à un moment donné le niveau de transaction et d'accord à l'intérieur d'une aire géographique sur la question du logement. Il est ainsi parfaitement envisageable de renforcer par la loi le contenu, le rôle, la méthode (notamment en matière d'évaluation) de cette démarche intercommunale afin de pouvoir contrôler concrètement les conditions de répartition du logement social.

**Il semble préférable de promouvoir une démarche contractuelle (à laquelle l'Etat peut participer) plutôt qu'une disposition de portée générale.**

Par cette mesure, le projet de loi présuppose que le niveau (nombre) de logements sociaux détermine à lui seul le niveau de mixité. Pourquoi ne pas considérer au contraire que **la prise en compte des revenus (foyers fiscaux non imposables) peut constituer une alternative plus crédible** d'une part à une meilleure connaissance du phénomène et d'autre part à la mise en oeuvre de moyens pour y remédier car le revenu reste un critère essentiel pour apprécier les facultés contributives des ménages ?

Par ailleurs, un rééquilibrage quantitatif ne signifie pas rééquilibrage en terme de peuplement dans la mesure où l'on sait que les difficultés des familles ne sont pas, loin s'en faut, seules responsables de dysfonctionnements du parc.

## > SUR LE FOND

La loi évoque les flux mais qu'en est-il de la mixité dans le parc existant. De même, il faut pouvoir permettre à une commune qui dispose de plus de 20 % de logements sociaux de pouvoir en construire de nouveaux pour assurer la diversité de l'habitat et le renouvellement urbain et pour recréer un parcours résidentiel dans les agglomérations où la diversité du parc HLM est différente et avec des écarts importants.

# [ CONCLUSION ]

## les principaux enseignements de l'exercice mené par la FNAU

Les agglomérations françaises sont entrées dans une phase active de coopération intercommunale et le dispositif législatif du développement territorial est en train d'être profondément modifié.

Dans ce nouveau cadre institutionnel et territorial, les nouvelles intercommunalités d'agglomération auront-elles la capacité de mettre en œuvre une politique autonome d'aménagement et de développement sur leur territoire ?

Telle était la question centrale de l'exercice mené par la FNAU. Des indicateurs ont été recherchés pour tenter de répondre aux interrogations et définir la marge de manœuvre dont disposent les intercommunalités d'agglomérations par rapports aux nouveaux espaces de solidarité que constituent les aires urbaines pour :

- Satisfaire dans leur périmètre, les besoins d'extension spatiale liés à leur croissance démographique et à leur desserrement.
- Maîtriser leur développement économique et avoir prise sur les dynamiques d'implantation des activités.
- Offrir à leurs habitants et à leurs entreprises un service efficace de déplacements, tant en transport individuel qu'en transport collectif.
- Assurer à tous leurs habitants des conditions correctes d'intégration sociale et remplir ainsi sa mission de solidarité.

L'analyse de la situation des monographies d'agglomérations françaises a permis de dégager les principaux enseignements suivants :

- > Les poids démographiques relatifs de la ville-centre, de l'intercommunalité d'agglomération et de la couronne périurbaine varient beaucoup d'une aire urbaine à l'autre et ils influent très directement sur le contenu et sur les conditions du dialogue politique local.
- > Les possibilités physiques d'extension spatiale dont disposent, à l'intérieur de leur périmètre institutionnel, la ville-centre ou l'intercommunalité d'agglomération varient également beaucoup d'une aire urbaine à l'autre.
- > Il n'existe pas toujours de relation mécanique simple entre la plus ou moins grande «aisance foncière» d'une intercommunalité d'agglomération et le rythme de construction que l'on y constate.
- > Les conditions dans lesquelles se mettent en place le dialogue entre l'intercommunalité d'agglomération et les communes périurbaines sont elles aussi très variables, même si les regroupements des communes périurbaines obéissent presque toujours d'abord à un souci de «protection» vis à vis de l'agglomération centrale. Elles auront leur importance lorsqu'il s'agira de définir et d'appliquer une politique de développement et de déplacements à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine.
- > Au-delà de ces différences, plusieurs constantes apparaissent toutefois : c'est ainsi qu'en dépit d'un processus de desserrement partout engagé, l'activité économique et le commerce restent encore très concentrées dans la ville-centre ou l'intercommunalité d'agglomération.
- > Beaucoup de «richesse» est en revanche déjà sortie de l'agglomération centrale au profit d'une couronne périurbaine encore largement vouée à l'habitat et aux espaces naturels.

- > La desserte par transport en commun ne débordé quasiment jamais du périmètre de l'intercommunalité d'agglomération qui reste le territoire de référence pour la mise en place d'un système de transport collectif.
- > L'intercommunalité d'agglomération accueille partout la quasi totalité des logements sociaux de son aire urbaine et elle apparaît de ce fait comme le niveau territorial clé de la solidarité.

## Un nouveau regard sur les trois lois

Les questions posées par les données ainsi recueillies permettent d'introduire des interrogations plus générales tenant aux conditions dans lesquelles pourront être appliquées et mise en œuvre les trois lois sur le développement territorial récemment votées ou en cours d'examen par le Parlement.

**1 LA LOI CHEVÈNEMENT** encourage la mise en place de structures intercommunales plus intégrées et dotées de compétences élargies : développement économique, aménagement de l'espace et transports urbains, habitat et politique de la ville. Elle devrait améliorer l'efficacité et la cohérence de l'action publique dans le territoire des agglomérations. Il faut cependant être conscient que les structures intercommunales d'agglomération ainsi créées ne pourront faire face, seules, à tous les enjeux de développement et d'aménagement qui se posent dans leurs territoires. Beaucoup d'entre elles ne disposent pas, on l'a vu, de suffisamment d'espace pour se développer. Sauf à engager une politique très volontaire de renouvellement urbain (qui ne pourra d'ailleurs pas répondre à toutes les demandes du marché), **la structure intercommunale d'agglomération devra inévitablement « négocier » avec les communes** de sa couronne périurbaine sur la manière de répondre, sur leur territoire, à ses propres besoins d'extension et de desserrement.

Faudra-t-il alors élargir le territoire des « communautés d'agglomération » pour inclure ces zones d'extension ? Ou faudra-t-il prévoir, lors de l'élaboration des « schémas de cohérence territoriale » prévus par la Loi SRU, des engagements contraignants des institutions partenaires

sur la localisation des urbanisations futures. La Loi Chevènement, par son approche exclusivement juridico-financière semble considérer que tous les périmètres sont bons dès lors qu'ils sont volontaires. Les travaux préalables aux schémas de cohérence territoriale, pourront, dans certains cas, prouver le contraire. Les intercommunalités d'agglomération abritent aussi, on l'a vu, l'essentiel du parc de logements sociaux des aires urbaines. Cela n'est pas illogique dans la mesure où c'est aussi à ce niveau territorial que peut être assurée une bonne desserte par transport collectif. Mais ce partage des rôles peut aussi **faire l'objet d'un débat et amener l'intercommunalité d'agglomération à réclamer des compensations**, en conditionnant, par exemple, les possibilités d'extension des communes périurbaines à l'accueil parallèle par celles-ci d'un certain nombre d'équipements qui lui sont nécessaires..

**2 LA LOI VOYNET** invite les communes des aires urbaines et leurs groupements à bâtir des « projets d'agglomération » où s'exprimera la stratégie générale de développement durable de ce territoire et où seront fixées les grandes orientations en matière de développement économique, de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport, de politique de la ville, de logement, d'environnement et de gestion des ressources. Au sens premier du mot, le « projet d'agglomération » est d'abord un projet « politique » qui doit associer et engager l'ensemble des collectivités territoriales de l'aire urbaine.

Comment faire coopérer, autour d'un projet partagé de développement, une structure intercommunale d'agglomération en général puissante et très intégrée avec des communes périurbaines souvent jalouses de leur autonomie ? Quel pourra être le contenu d'un « projet d'agglomération » qui devra concilier des intérêts parfois très divergents et dont la mise en œuvre nécessitera la coopération de plusieurs instances indépendantes. Les intercommunalités périphériques se sont souvent créées en réaction contre l'intercommunalité centrale et elles pourront craindre que celle-ci ne trouve là l'occasion de les « mettre en tutelle ». **Un accord politique s'appuyant sur la volonté de coopérer de toutes les intercommunalités de l'aire urbaine sera la clé de réussite du « projet d'agglomération »**. Celui-ci risque cependant de rester une banalité tant que le flou des procédures contractuelles proposées ne permettra pas d'en saisir tous les enjeux et notamment tant que

n'auront pas été levées les incertitudes qui subsistent sur les contenus et les partenariats respectifs des « chartes de pays » et des « projets d'agglomération ». Un « projet d'agglomération » ne pourra pas non plus venir en concurrence et en contradiction avec le « schéma de cohérence territoriale » de la Loi SRU sans se discréditer ou frapper celui-ci de nullité.

### 3 LA LOI SUR LA SOLIDARITÉ ET LE RENOUVELLEMENT URBAIN

propose de dépasser les logiques sectorielles de planification et d'intégrer les actions publiques de développement et d'aménagement menées dans les aires urbaines dans des « schémas de cohérence territoriale » (SCOT). Le « schéma de cohérence territoriale » permettra d'articuler et de conjuguer aménagement de l'espace, transports et déplacements, développement économique et commercial, habitat et logement, environnement et protection des ressources naturelles. Elaboré sous la responsabilité des collectivités locales, il s'imposera à tous les documents locaux de planification.

Il y a de toute évidence un grand « air de famille » entre les objectifs et le contenu du « schéma de cohérence territoriale » et ceux du « projet d'agglomération » proposé par la Loi Voynet. Le « schéma de cohérence territoriale » apparaît comme l'instrument de planification du « projet d'agglomération » et son élaboration ne pourra pas faire l'économie d'un « accord politique » entre toutes les collectivités de l'aire urbaine sur l'avenir de celle-ci. Compte tenu du faible crédit des méthodes anciennes de planification urbaine, **ce dialogue politique exigera davantage qu'une vision partagée de l'organisation des territoires (inégalement présente sur le terrain) mais également des engagements précis sur les moyens à mettre en œuvre pour la concrétiser.**

## Essai de synthèse

Quand on essaie d'évaluer l'applicabilité des trois lois au regard de la situation réelle des agglomérations françaises, on peut évidemment regretter qu'elles n'aient pas été précédées par une sorte de « loi-cadre » proposant une vision globale de l'évolution des territoires urbains et préparant la mise en place d'outils spécialisés pour accompagner cette évolution. Ce n'est pas que ces textes soient incohérents ou contradictoires ... même s'ils ne s'accordent pas toujours clairement sur la définition de certains concepts (celui d'agglomération par exemple) **mais chacun d'eux reste calé dans sa logique propre** sans toujours établir de passerelles avec celle des autres. On tentera cependant ici, en guise de conclusion, d'en proposer une synthèse et un mode d'emploi.

Obtention d'un accord politique sur un projet de développement de l'aire urbaine, adoption d'une politique de planification urbaine cohérente avec ce projet, mise en place des moyens institutionnels et organisationnels qui en permettront la mise en œuvre... chacune des trois lois peut apporter sa pierre à la construction d'un projet de développement territorial.

➤ Le « **PROJET D'AGGLOMÉRATION** » proposé par la Loi Voynet doit sceller l'accord politique de tous les territoires constitutifs de l'aire urbaine (ville-centre, intercommunalité d'agglomération, communes périurbaines) autour d'un projet de développement durable. Il suppose l'adhésion de tous les partenaires institutionnels qui auront à participer à sa mise en œuvre (Etat, Région, Département...) Le « projet d'agglomération » fixe les grandes orientations en matière de développement urbain, économique, social et environnemental. Il permet de dépasser la méfiance ou la crainte que peuvent parfois ressentir les intercommunalités périphériques par rapport à l'intercommunalité d'agglomération.

**Il matérialise le compromis politique et territorial qui va rendre possible une action commune de développement dans le « pays urbain »** qui réunit autour de l'intercommunalité d'agglomération l'ensemble des communes péri-urbaines et qui correspond assez largement à l'aire urbaine de l'INSEE.

La mise en œuvre opérationnelle du « projet d'agglomération » pourra se faire dans le cadre de « contrats d'agglomération » successifs, sous la responsabilité des opérateurs compétents dans le domaine d'intervention considéré et donc, notamment, des structures intercommunales créées en vertu de la Loi Chevènement.

➤ Le «**SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIAL**» de la Loi SRU apparaît comme l'outil privilégié de planification urbaine du «projet d'agglomération». Il en décline les conséquences réglementaires en matière d'extension ou de renouvellement urbains, de transports et de déplacement, de développement économique et commercial, de protection des sites et ressources naturelles... Son élaboration exigera bien sûr, comme celle du «projet d'agglomération», l'accord politique de toutes les autorités territoriales de l'aire urbaine. Le SCOT offrira un moyen très efficace de mobilisation car, en son absence, les communes seront soumises à des règles de constructibilité limitée et verront leur développement bridé. **Il pourra ainsi être, dans certains cas, le facteur déclencheur du dialogue politique préalable à la préparation du «projet d'agglomération».**

➤ Dans une telle perspective, les **structures intercommunales** d'agglomération ou les communautés de communes périphériques proposées par la Loi Chevènement ont deux rôles évidents. Le premier est leur **capacité d'arbitrage** interne au sein de territoires déjà très intégrés. Beaucoup de décisions locales d'aménagement pourront être préparés et arbitrés au sein de ces structures, laissant au syndicat intercommunal de l'aire urbaine qui portera le «projet d'agglomération» ou le «schéma de cohérence territoriale» la responsabilité des grands choix de développement dans ce territoire. Ces structures intercommunales intégrées **offriront par ailleurs les outils opérationnels** de base pour la mise en œuvre du «projet d'agglomération» ou du «schéma de cohérence territoriale».

Cette présentation complémentaire des outils offerts par les nouveaux textes législatifs est bien sûr un peu théorique. Elle offre cependant le mérite de les replacer dans un processus ouvert et dynamique qui laisse sa place au temps et aux contextes locaux. Le développement territorial ne se décrète pas et les regroupements intercommunaux ne jailliront pas naturellement du terrain. Il faut laisser au processus de recomposition territoriale qui est en train de s'engager le temps de naître, de se développer et de mûrir. Chacun dans sa logique propre, tous ces textes peuvent y contribuer et ce seront souvent les circonstances et les opportunités locales qui décideront de la méthode et des outils qui porteront les projets de développement territorial et de recomposition institutionnelle. Si ceux-ci sont indéniablement inscrits dans l'avenir, le chemin qui y mène reste encore à défricher.

# [ ANNEXES ]

- > l'état de l'intercommunalité dans  
17 agglomérations et aires urbaines
- > le cas particulier de l'Ile-de-France



*FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME*

F.N.A.U. 1, rue de Narbonne 75007 PARIS.  
Tél : 01 45 49 32 50 Fax : 01 45 49 94 46  
Internet : <http://www.fnau.org>  
e.mail : [fnau@fnau.org](mailto:fnau@fnau.org)

Président : André Rossinot  
Délégué général : Marcel Belliot