

NOVEMBRE 2002

N°10

LES
DOSSIERS
FNAU

APRES LES LOIS VOYNET, CHEVENEMENT, SRU ET DANS LA PERSPECTIVE DE LA DECENTRALISATION. LE NOUVEAU CHANTIER DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL.

 FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

Plusieurs lois ont récemment fait évoluer le cadre des politiques de développement territorial mises en œuvre par les collectivités locales.

L'application progressive de ce nouveau dispositif législatif a soulevé diverses difficultés et a conduit à s'interroger sur la cohérence de leurs dispositions réglementaires et de leurs outils institutionnels. L'une des questions centrales posées par ces nouveaux textes est notamment celle de leur possible « codification » dans un document unique. Elle est aussi celle de la mise en place d'un dispositif d'harmonisation qui permette aux procédures et à leurs outils respectifs de se compléter et de se faire écho.

L'absence d'articulation s'est fait sentir dès les premiers moments d'application des textes et a été accentuée par une certaine confusion conceptuelle, notamment sur le terme même d'agglomération, utilisé dans chacune des lois, mais chaque fois avec un sens un peu différent.

Associée de plus ou moins loin à la préparation de ces lois, la FNAU s'est très vite préoccupée de leurs conditions d'application et de leur cohérence. Elle en a largement débattu à Strasbourg en 2000 à l'occasion de sa XXI^e Rencontre annuelle, publiant à cette occasion un "Dossier FNAU" (n°6) qui proposait une première synthèse de ses observations.

A l'heure où s'engage une nouvelle étape de décentralisation qui va profondément modifier le cadre institutionnel du développement territorial, la FNAU souhaite apporter sa contribution. S'appuyant sur l'expérience locale des agences, le présent Dossier FNAU prolonge et approfondit les analyses faites en 2000 et il présente un certain nombre de propositions susceptibles d'améliorer la cohérence du nouveau dispositif législatif. Celles-ci s'appuient sur le concept simple et fédérateur de « territoire » liant étroitement « projet de développement territorial » et « schéma de cohérence territoriale ».

L'ESSOR DES TERRITOIRES Amorcés par les premières lois de décentralisation (1982-1983), confortés par les lois récentes de développement territorial, l'essor et la « montée en puissance » des territoires vont s'accélérer avec le nouveau train de décentralisation qui va s'engager. La France se met à l'heure de ses « territoires ». Organisés dans des cadres institutionnels rénovés, ils vont disposer de compétences accrues leur permettant d'inventer eux-mêmes leur avenir. Dans le même temps cependant, ils prennent conscience que leur destin dépend aussi de ce que décideront les « territoires » voisins et les autres acteurs du développement local (Etat, régions, départements...). Il n'apparaît en fait guère possible qu'une seule autorité puisse assumer demain la totalité des responsabilités d'aménagement dans les espaces « en mouvement » que sont les territoires urbains. Certes nécessaires et souhaitables, les recompositions institutionnelles actuellement en cours (notamment à partir des communautés d'agglomération) ne pourront jamais faire complètement coïncider les périmètres d'action et les périmètres administratifs. C'est à ce grand défi qu'ont entendu répondre les trois lois de développement territorial votées en 1999 et 2000.

TROIS LOIS : TROIS VISIONS DIFFÉRENTES DES TERRITOIRES URBAINS Toutes trois ont cherché à résoudre le décalage croissant que chacun peut constater entre la complexité des problèmes qui se posent dans les territoires urbains et les outils techniques et institutionnels disponibles pour les résoudre. Elles ont toutefois répondu à ce décalage de façon assez différente, chacune d'elles restant fidèle à la logique d'intervention du Ministère qui la portait et exprimant la vision de celui-ci par rapport aux espaces urbains.

La Loi de simplification et de modernisation administrative du territoire (Loi Chevènement) a une vision institutionnelle et « juridico-fiscale » du territoire. Elle veut donner aux collectivités locales et à leurs groupements (communautés urbaines, de communes ou d'agglomération) les compétences, les moyens et les ressources qui leur permettront de mener à bien un « projet commun d'aménagement et de développement ». Les nouvelles institutions intercommunales ont été dotées à cette fin de larges compétences en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de transports urbains, d'habitat et de politique de la ville... mais cette primauté fiscale a de fait circonscrit le périmètre de l'intercommunalité au strict noyau urbain central

La Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT ou Loi Voynet) propose une vision fédéraliste du développement territorial. Elle invite les collectivités locales à penser leur développement à l'échelle de nouveaux espaces de solidarité, les « pays » et les « agglomérations », où pourront s'exprimer les ambitions de tout un territoire, indépendamment de ses frontières institutionnelles. Elle met en avant l'adhésion à un « projet commun de développement durable », prône l'association de la société civile à l'élaboration de ce projet et elle propose le contrat comme outil privilégié de mise en œuvre.

La Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (Loi SRU) place, elle aussi, le projet au centre des démarches de planification en créant un concept nouveau, le « projet d'aménagement et de développement durable », que l'on retrouve aussi bien dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) que dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Pour la loi SRU, le projet doit servir à mettre en cohérence à une échelle géographique pertinente (l'aire urbaine pour le SCOT, la commune pour le PLU),



l'ensemble des politiques sectorielles d'aménagement et de développement urbains (transports, habitat, urbanisme...).

Bien des éléments communs réunissent ces trois Lois, complétées sur un autre plan par la Loi sur la démocratie de proximité de février 2002 : consolidation de la décentralisation des compétences, responsabilisation accrue des communes, plus grande démocratisation des procédures et recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique...

Pourtant, en dépit d'un évident « air de famille », illustré par l'emploi de termes souvent identiques (projet, développement, aire urbaine, agglomération, durable...), elles souffrent d'un certain nombre d'insuffisances vraisemblablement liées à un calendrier très tendu de préparation et d'adoption et à l'absence d'un dispositif d'articulation révélant leur enchaînement naturel et indispensable.

L'engagement d'un processus de décentralisation renforcée doit offrir l'occasion d'une intervention globale sur ces différents textes, ici pour corriger telle ou telle disposition, là pour garantir l'émergence d'une vision commune, mais dans tous les cas pour recadrer un dispositif global qui assure l'emboîtement de l'ensemble des démarches. Une « Loi-cadre » d'orientation, mettant en perspective ce que sont aujourd'hui les espaces urbains et leurs dynamiques d'évolution, serait très utile.

**PÉRIMÈTRES, OUTILS,
PROCÉDURES...
LES AMBIGUÏTÉS ET LES
SILENCES DES TROIS LOIS**

Beaucoup de termes identiques, se retrouvent dans les trois textes... sans que l'on soit toujours sûr qu'ils recouvrent bien les mêmes concepts, expriment les mêmes réalités ou correspondent aux mêmes outils.

Quelques exemples :

● L'« agglomération » de la LOADDT (celle qui va signer un « contrat d'agglomération ») coïncide-t-elle avec l'agglomération définie par l'INSEE ou avec la « communauté d'agglomération » créée par la Loi Chevènement... ou s'étend-elle à l'ensemble de l'aire urbaine, périmètre de référence proposé par la LOADDT pour l'élaboration du « projet d'agglomération » ?

● Quel est le rapport entre le périmètre de cette « agglomération LOADDT » et celui du SCOT, territoire de référence proposé par la Loi SRU pour la mise en cohérence des politiques urbaines ?

● Le « projet d'aménagement et de développement durable » (PADD) du SCOT, proposé par la Loi SRU, se confond-il avec le « projet commun de développement durable » des « Chartes de pays » et des « Projets d'agglomération » proposés par la LOADDT, à des échelles de territoire comparable ? Quel est le rapport entre le « PADD » de la Loi SRU et le « projet commun d'aménagement et de développement » que doivent mettre en œuvre les intercommunalités de la Loi Chevènement ?

● La Loi Chevènement a confié aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération (ainsi qu'aux communautés de communes qui le souhaitent) de nouvelles compétences en matière d'aménagement de l'espace. Dans le même temps, les commentaires et circulaires sur la loi SRU, à défaut que la loi ne le précise elle-même, indiquent que c'est à l'échelle de l'aire urbaine (territoire qui s'étend en général très au-delà de l'intercommunalité centrale d'agglomération) que doit être préparé et approuvé le Schéma de Cohérence Territoriale.

**APRES LES LOIS VOYNET CHEVENEMENT, SRU
ET DANS LA PERSPECTIVE DE LA DECENTRALISATION.
LE NOUVEAU CHANTIER DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL.**

Pourquoi les intercommunalités d'agglomération accepteraient-elles de partager avec d'autres groupements de communes, dans le cadre d'un SCOT élaboré à une échelle plus large que leur propre périmètre, la compétence "aménagement de l'espace" que leur confie la Loi Chevènement ? Dans certaines aires urbaines, la tentation sera grande de faire coïncider les périmètres de SCOT avec ceux des intercommunalités de la Loi Chevènement... ce qui ne correspond pas précisément à l'esprit de la Loi SRU.

● Les périmètres de SCOT dépendront avant tout de la qualité du dialogue politique et des équilibres territoriaux dans l'aire urbaine. Dans certains territoires (comme la région lyonnaise), il y aura presque autant de SCOT que d'intercommunalités. Dans d'autres cas (comme à Nancy), le périmètre du SCOT débordera en revanche très largement l'aire urbaine et couvrira l'ensemble de la région urbaine. Lorsque, dans une aire urbaine, il y aura autant de SCOT que d'intercommunalités, quel sera l'outil de planification permettant d'harmoniser tous ces SCOT ? La Loi SRU précise qu'un SCOT peut être décliné en « schémas de secteur » détaillant, à une échelle plus fine (celles des intercommunalités de la Loi Chevènement par exemple), les dispositions générales. Elle ne dit rien, en revanche, sur l'harmonisation des SCOT entre eux à une échelle plus large. Dans de telles configurations, la mise en place d'outils nouveaux et informels d'harmonisation des SCOT, comme les « Conférences territoriales », envisagées à Toulouse et à Marseille, présentera bien des intérêts car elle prendra l'exacte mesure des données d'un contexte

● Certains se sont interrogés sur la possibilité pour les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) de remplir ce rôle d'harmonisation. Cela n'apparaît pas possible pour au moins deux raisons. D'une part, elles n'existent pas partout (seules 8 sont en préparation sur l'ensemble du territoire français) et d'autre part surtout elles sont élaborées à l'initiative exclusive de l'Etat dans des conditions qui ne laissent guère de place aux concertations avec les pouvoirs locaux. Les DTA existantes gagneraient d'ailleurs beaucoup à se transformer en de véritables « porter à connaissance » de l'Etat dans le cadre de la préparation des Schémas Régionaux d'Aménagement durable du Territoire (SRADT) ou des SCOT.

● D'autres estiment que les SRADT pourraient servir de cadre à une coordination des différents SCOT. Un certain nombre de démarches et de réflexions, en particulier sur les territoires des principales agglomérations, pourraient en effet donner lieu à des productions collégiales (en particulier dans la phase diagnostic et dans celle des orientations d'aménagement). Cette coordination ne devrait cependant établir aucune tutelle d'un niveau territorial sur un autre (les régions sur les communes) et elle ne devrait pas contrevenir pas au caractère non prescriptif des SRADT (sauf en Ile-de-France et Outre-mer où ils sont approuvés par décret en Conseil d'Etat).



Si les difficultés soulevées par l'application des trois lois, la définition de leurs concepts de base, la délimitation de leurs périmètres et l'articulation de leurs outils sont nombreuses et parfois complexes, elles ne doivent toutefois pas conduire à rejeter en bloc l'ensemble du nouveau dispositif législatif. A bien des égards, celui-ci a en effet marqué des avancées capitales par rapport aux anciens modes de penser et de faire : préalable du projet, priorité donnée à la mise en cohérence des politiques sectorielles, rôle essentiel du « terrain », responsabilisation accrue des collectivités locales, association de la société civile aux démarches de développement local... Tous ces acquis sont importants et ils doivent être sauvegardés. Des améliorations au dispositif actuel sont cependant possibles. Elles passent sans doute d'abord par le dépassement des oppositions entre la ville et la campagne. Elles requièrent aussi la simplification du dispositif législatif, dans la perspective d'une meilleure intelligibilité et d'une plus grande cohérence.

**LA FIN D'UNE GUERRE
INUTILE :
L'OPPOSITION
VILLE/CAMPAGNE**

Dans les années 90, les « pays » ont fourni le prétexte d'une opposition ville/campagne que portait une politique d'aménagement du territoire se proposant de « favoriser la répartition harmonieuse des hommes et des activités sur le territoire français ».

Durant les cinquante dernières années, l'irrésistible extension des villes et la diffusion générale du modèle urbain sur l'ensemble du territoire se sont accompagnées de l'apparition de vastes zones de dépression démographique et économique. Dans beaucoup des espaces ruraux du « désert français », les responsables locaux ont cherché, avec l'appui des pouvoirs publics, à redonner un avenir à leur territoire. C'est ainsi que sont nés et se sont constitués les « pays », constitués en marge des découpages institutionnels habituels. Fondées sur l'adhésion volontaire, la valorisation des ressources locales et la mobilisation de toutes ses forces vives, les « Chartes de pays » ont exprimé un projet de développement territorial partagé par tous ses acteurs.

S'appuyant sur l'exemple et le succès des « pays », la LOADDT de 1999 a étendu au monde urbain cette « démarche ascendante » de mobilisation des territoires. Parallèlement aux « pays » dotés de leurs « Chartes », elle a proposé aux « agglomérations » de bâtir des projets de développement territorial, baptisés « projets d'agglomération », précisant que ceux-ci devaient être préparés à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine INSEE (et non pas de la seule agglomération INSEE). Cette exigence a traduit une réelle prise de conscience par rapport à la véritable échelle de la ville contemporaine mais elle a été vite contredite par une exigence contradictoire qui précise que ce « projet » ne pourra être contractualisé et bénéficier de financements publics que s'il est mis en œuvre par une structure intercommunale à taxe professionnelle unique. Une telle contrainte équivaut à réserver le bénéfice des « contrats d'agglomération », et donc des « projets » dont ils seront la concrétisation, aux seules « communautés d'agglomération » et « communautés urbaines »... et donc à restreindre les territoires bénéficiaires de ce dispositif aux seules agglomérations constituées en communautés, ce qui n'était pas précisément l'objectif affiché au départ.

**DU « PAYS URBAIN »
AU « TERRITOIRE »** Né des débats qui ont accompagné la discussion de la LOADDT et tirant parti de ses premières applications locales, un concept nouveau a été forgé pour résoudre cette contradiction et « réconcilier » l'agglomération constituée et sa périphérie rurale. Ce concept est celui du « pays urbain ». Rassemblant l'intercommunalité d'agglomération et les communes ou communautés de communes périurbaines qui l'entourent, l'espace de projet qu'est le « pays urbain » a comme horizon territorial l'aire urbaine et il se positionne comme l'espace de référence d'élaboration du SCOT. Dans un « pays urbain », « agglomération » et « pays » restent solidaires et la « Charte de pays » est élaborée en même temps que le « projet d'agglomération ». Si ce concept apparaît plus satisfaisant, il soulève aussi la question délicate des contenus respectifs de la « Charte de pays » et du « projet d'agglomération » : en quoi ces deux documents se différencieront-ils puisque ils sont élaborés à la même échelle et associent les mêmes acteurs ? Il évoque par ailleurs, par son nom même, tout un passé de conflits mal résolus entre la ville et la campagne.

C'est pourquoi, dépassant les « pays » et contournant les « agglomérations », il paraît préférable d'utiliser le concept simple et fédérateur de « territoire », terme autour duquel peut s'organiser et devenir compréhensible par tous l'ensemble du dispositif législatif actuel. Un « territoire » se définit comme un « espace de projet » dont les habitants et les élus se sentent solidaires et parti-prenants, indépendamment des limites des institutions existantes. C'est un espace librement créé dont les limites relèvent de la décision des collectivités qui se seront réunies pour le constituer. Une telle définition permet de s'adapter aux contours particuliers des institutions existantes et elle ne préjuge pas du respect d'autres critères (comme les limites de l'aire urbaine ou l'existence d'une communauté à TPU). Elle reste fidèle au principe de base de libre association des collectivités locales et elle permet d'appliquer les mêmes règles, sans discrimination, aux espaces urbains et aux espaces ruraux.

Dans certains cas, les regroupements territoriaux proposés par les communes ne seront peut-être pas les plus pertinents du point de vue des problèmes posés ou des projets étudiés. C'est alors sans doute que l'Etat devra jouer son rôle et conseiller avec profit les collectivités locales. En dernier ressort cependant, celles-ci devront rester libres de leurs décisions et les assumer. A l'heure du renforcement de la décentralisation, le seul choix possible est de faire le pari de l'intelligence et de la responsabilité des collectivités locales. La liberté des territoires doit rester la règle.

**QUELQUES PISTES
DE PROPOSITIONS
POUR HARMONISER LES
TROIS LOIS**

Ainsi rebâti sur le concept fédérateur de « territoire », le nouveau dispositif législatif peut se décliner de manière simple, chacune des trois lois apportant sa contribution à l'édifice commun que devient le « projet de développement territorial »

Cœur de la LOADDT et réunifiant sous une même appellation la « Charte de pays » et le « projet d'agglomération », le « projet de développement territorial » matérialise l'accord politique de toutes les collectivités d'un territoire sur un projet de développement durable combinant le développement économique, l'équité sociale et la protection de l'environnement. Il est proposé et soutenu par une association de communes et de groupements de communes qui estiment qu'indépendamment des regroupements administratifs existants, elles ont des valeurs et des projets communs à défendre et promouvoir au niveau du territoire qui les rassemble. Le « projet de développement territorial » devient le socle de l'action publique sur ce territoire.

Pour devenir réalité et s'inscrire en projets concrets, il devra être contractualisé avec les autres acteurs du développement local : Etat, région, département.... Cela se fera dans le cadre d'un « contrat de développement territorial » négocié par l'association « inter-intercommunale » avec tous les autres acteurs du territoire. La maîtrise d'ouvrage des différentes opérations de ce « contrat » sera diversifiée et pourra impliquer de nombreux EPCI, syndicats spécialisés ou groupements communautaires... selon la nature des projets, les compétences engagées ou les périmètres concernés.

Le « projet de développement territorial » devra aussi recevoir une traduction réglementaire en terme d'aménagement et d'urbanisme. Cela pourra se faire au travers du « Schéma de cohérence territoriale » proposé par la Loi SRU, qui vise à conjuguer harmonieusement, sur un territoire donné, les politiques sectorielles d'aménagement de l'espace et de transports, de développement économique et commercial, d'habitat et d'environnement. Le SCOT doit être utilisé comme l'outil "planification" du « projet de développement territorial » de la LOADDT. Du fait des restrictions d'urbanisation liées à son absence, il pourra d'ailleurs être, dans certains cas, l'élément déclencheur du dialogue territorial préalable à la préparation du projet de développement. Dans cette configuration, les deux démarches (SCOT et projet), relevant de deux lois différentes, redeviennent liées et solidaires.

Dans ce nouveau cadre, la Loi Chevènement sur les intercommunalités apporte elle aussi une contribution très importante. D'une part en effet, elle crée des espaces d'intermédiation entre les communes et le grand territoire du projet. En dépit de règles de fonctionnement parfois complexes et d'une légitimité démocratique encore insuffisante, les communautés de communes ou d'agglomération facilitent les arbitrages et font émerger des compromis qui permettront la construction de projets territoriaux larges et ambitieux. Elles rendent possible, sans trop alourdir la démarche, l'association et l'expression des communes dans la préparation du « projet de développement territorial ». D'autre part, les communautés et les syndicats spécialisés intermédiaires offrent leurs outils opérationnels de mise en œuvre du projet dans les différentes portions du territoire et dans ses différentes composantes techniques. Livrées à leurs propres forces et limitées à leur strict périmètre, les intercommunalités centrales d'agglomération auraient bien du mal à faire face à tous les défis et tous les enjeux de développement et d'aménagement qui se posent à elles. L'expérience montre qu'elles doivent presque toujours « négocier » avec les communes ou groupements de communes de leur couronne périurbaine sur la manière de répondre, sur le territoire de celles-ci, à une partie de leurs besoins. Les dispositions de la LOADDT sur les « projets de développement territorial » aussi bien que celles de la Loi SRU sur les « Schémas de cohérence territoriale » leur offriront des intermédiations efficaces pour assurer les « transactions » nécessaires.

Les quelques pistes de réflexion qui précèdent sont très loin d'épuiser les différents ajustements qui permettront de donner une plus grande cohérence aux trois lois récentes de développement territorial. Elles proposent un cap que chacun peut faire sien et elles s'inscrivent dans la perspective d'une « codification » du cadre législatif du développement territorial (toutes lois confondues). Elles devraient faciliter la mise en œuvre efficace, renouvelée et compréhensible par tous, de l'action publique. Les lois de décentralisation actuellement en préparation peuvent offrir l'occasion de procéder à ces ajustements.

LES DOSSIERS FNAU PRÉCÉDEMMENT PARUS

N° 1 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur le commerce et la ville - Juin 1999.

N° 2 La FNAU et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements - Juillet 1999.

N° 3 Un premier bilan de la FNAU sur les évolutions démographiques des aires urbaines où sont présentes les agences d'urbanisme - Octobre 1999.

N° 4 La FNAU fait le point sur la politique urbaine Européenne Mai 2000.

N° 5 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur les multiplexes cinématographiques - Octobre 2000.

N° 6 Après les lois Voynet, Chevenement, SRU les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte du développement territorial - Décembre 2000

N° 7 Avant le sommet mondial de New York (Habitat II + 5) une contribution de la FNAU aux réflexions sur le développement durable - Mai 2001

N° 8 La FNAU fait le point sur les systèmes d'observation des quartiers mis en place par les Agences d'Urbanisme - Novembre 2001

N° 9 La FNAU fait le point sur les dynamiques de développement territorial liées à l'économie de l'information - Décembre 2001

Disponibles à la FNAU sur simple demande ou consultable sur le site www.fnau.org.



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>
Mél : fnau@fnau.org

Président : André Rossinot
Délégué Général : Marcel Belliot
ISSN : 1 295-5760