

N° 6 - décembre 2000



APRES LES LOIS VOYNET, CHEVENEMENT, SRU.

LES REFLEXIONS DE LA FNAU SUR LE NOUVEAU CONTEXTE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL



En l'espace d'un peu plus d'un an (1999-2000), trois nouvelles lois ont transformé le cadre du développement des agglomérations:

- La Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT ou Loi Voynet) invite les collectivités locales à bâtir des projets de territoire dans le cadre des "pays " et des "agglomérations",
- La Loi de simplification et de modernisation administrative du territoire français (Loi Chevènement) leur offre la possibilité de se regrouper en "communautés d'agglomération" ou en "communautés de communes" où elles pourront mettre en commun ressources et compétences ,
- La loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (Loi SRU) leur demande de concevoir leurs politiques de développement à l'échelle des "aires urbaines", grâce à des "schémas de cohérence territoriale" où seront harmonisées les politiques d'urbanisme, de déplacement et de logement.

La succession de ces trois lois pose de nombreuses questions. Leurs dispositions réglementaires et les outils institutionnels qu'elles proposent sont-ils cohérents ? Leur application va-t-elle poser des problèmes de compatibilité de périmètres ou de conflits de compétences ? Les concepts territoriaux sur lesquels elles se fondent, et notamment celui d' "agglomération", correspondent-ils aux mêmes réalités ? Existe-t-il enfin une "codification" possible du contenu de ces trois lois ?

Le bureau de la FNAU s'est interrogé sur les conditions d'application de ce nouveau dispositif législatif et il a mis en place, au printemps 2000, un groupe d'experts pour y réfléchir. Ce groupe technique a travaillé sur une vingtaine d'agglomérations et il s'est notamment efforcé d'apprécier dans quelle mesure les intercommunalités d'agglomération étaient en mesure de mettre en œuvre, à l'intérieur de leur périmètre institutionnel, une politique autonome de développement territorial et d'aménagement urbain..

Les résultats de ce travail ont été rassemblés dans un rapport intitulé "Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations

françaises". Ils ont été débattus à Strasbourg en septembre 2000 à l'occasion de la XXI^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme dont le thème était la "gouvernance des aires urbaines". On trouvera dans ce Dossier une synthèse du rapport d'expertise de la FNAU ainsi qu'un écho des débats de Strasbourg..

Trois lois : trois visions différentes de l'agglomération

Les trois nouvelles lois entendent répondre, au décalage croissant que chacun peut constater entre, d'un côté, la complexité des problèmes de développement qui se posent dans les agglomérations et d'un autre côté les outils techniques ou institutionnels proposés pour 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 ce qu'est une "agglomération".

La Loi Chevènement a une vision essentiellement "juridico-fiscale" de l'agglomération. Elle veut donner à l'institution intercommunale centrale les moyens (compétences et ressources fiscales) qui lui permettront de mettre en place une stratégie intégrée de développement économique, social et urbain.

La Loi Voynet a une vision fédéraliste du développement de l'agglomération et elle propose de le penser à l'échelle de l'ensemble de son aire urbaine. Elle met en avant le projet de territoire, l'adhésion volontaire et le contrat.

La Loi SRU envisage l'agglomération suivant les logiques des équipements urbains dont l'échelle varie suivant les domaines d'intervention. Pour la planification urbaine et le réseau routier, la vision sera naturellement élargie à l'aire urbaine. Pour le logement social et les transports publics, une vision resserrée à l'agglomération s'imposera le plus souvent.

Sous le même nom d'agglomération, utilisé par chacune des trois lois, on voit en réalité émerger des concepts, des problématiques et des échelles de territoires assez différents.

Une "mise en perspective" préalable de ce que sont aujourd'hui les espaces urbains et de leurs dynamiques d'évolution, formalisée dans une "loi-cadre" d'orientation, aurait sans doute été utile.

Unité urbaine, agglomération, aire urbaine,... les nouvelles échelles de la ville

Un bref rappel des définitions statistiques proposées par l'INSEE pour caractériser les espaces urbains est sans doute ici nécessaire. En 1990, l'INSEE a substitué à la notion de "zone agglomérée" jusque là utilisée, les notions nouvelles d' "unités urbaines" et d' "aires urbaines".

L'unité urbaine s'appuie sur la continuité du bâti et elle n'englobe pas les communes périurbaines disposant de vastes espaces naturels. L'aire urbaine est définie à partir des déplacements domicile travail et elle correspond au périmètre de la ville redessinée par l'automobile, incluant les communes périurbaines dont les habitants viennent chaque jour travailler dans le pôle urbain principal.

En moins de trente ans, la ville a changé de taille mais sa forme a aussi été profondément modifiée sous l'effet des nouvelles conditions de la mobilité. Hier, la "zone agglomérée", dense et concentrée, était le fruit d'une mobilité fondée sur la marche à pied et les transports en commun. Aujourd'hui l' "aire urbaine", étendue et diffuse, exprime une mobilité fondée sur l'automobile et le déplacement individuel. La

ville périurbaine qui s'étale autour de la ville agglomérée pèse aujourd'hui entre le quart et la moitié de celle-ci. Dans 20 ou dans 30 ans, elle devrait peser un poids sensiblement égal. La coexistence de ces deux villes ne va pas forcément de soi. La déconcentration des activités et des services vers les communes périurbaines peut ainsi, si elle n'est pas encadrée et maîtrisée, priver de ressources fiscales l'agglomération centrale. De la même manière, la dégradation des conditions d'habiter dans certains quartiers de la ville agglomérée peut stimuler l'habitat périurbain et conduire à concentrer la précarité dans l'agglomération centrale.

Dans le futur, toutes les agglomérations devront chercher à atteindre un double objectif :

maîtriser les extensions péri-urbaines en évitant d'accroître la dépendance de l'automobile et ménager la diversité sociale et générationnelle dans tous les quartiers,

mettre en œuvre une politique de renouvellement urbain qui permette de réhabiliter la fonction résidentielle dans la "ville" d'avant l'automobile.

Pour relever ces enjeux, la taille des agglomérations, comprises ici au sens des structures intercommunales centrales, aura une importance capitale. Dans beaucoup d'entre elles en effet, il sera impossible de satisfaire, à l'intérieur de leur périmètre institutionnel, les objectifs de mixité sociale, de pluri-modalité, de limitation de l'étalement urbain. Un vrai problème de pénurie d'espace se posera, rendant inévitable le dialogue et la "négociation" avec les communes péri-urbaines qui l'entourent.

La nécessaire "transaction" au service d'un projet collectif de territoire

Les politiques de développement territorial doivent aujourd'hui s'inscrire dans un triptyque vertueux associant le projet, le schéma et le contrat. La recherche d'une vision commune sur l'avenir de l'aire urbaine nécessitera des "transactions" entre territoires, transactions qui devront se situer à mi-chemin de deux positions extrêmes :

il n'est pas obligatoire de tout partager et il n'est pas nécessaire de poser comme dogme un égalitarisme territorial de nature à bloquer un accord,

il n'est pas pensable que le projet soit seulement considéré comme le projet de la structure intercommunale centrale sans qu'il soit partagé par les intercommunalités périphériques.

Sur quelles bases ces "transactions" pourront-elles se faire ? Elles impliqueront des engagements réciproques (droits et 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 l'association et le partage de compétences diverses qu'il faudra mutualiser. Le fond du problème sera politique et ne pourra trouver sa solution qu'au travers de la préparation d'un projet de développement territorial partagé à l'échelle de l'aire urbaine.

Fonder le développement territorial sur la notion de projet, de pacte, de dialogue et de "transaction", c'est aussi reconnaître que la cohérence territoriale ne résulte pas seulement de l'application de la loi et d'une bonne organisation spatiale. Elle s'apprécie tout autant dans l'aptitude des acteurs institutionnels à dialoguer, à partager leurs compétences et à construire collectivement l'avenir d'un territoire.

Comment faire naître des projets territoriaux qui, pour réussir, devront impérativement associer les structures intercommunales centrales et les intercommunalités périphériques, mais aussi l'Etat, la Région, les Départements et l'ensemble de la

société civile (habitants et entreprises) ? Quels moyens et quels outils communs d'anticipation, de conception ou de gestion faudra-t-il mettre en place pour en assurer le succès ? La "gouvernance des aires urbaines" reste encore largement à inventer.

L'EXPERTISE DE LA FNAU

Les notions de pacte, de négociation, de transaction ont constitué le "fil d'Ariane" de l'exercice mené par la FNAU pour clarifier les enjeux de développement territorial dans les agglomérations et mettre en évidence les apports des trois lois pour y répondre. L'enquête de la FNAU a porté sur 23 agglomérations. Elle a pris comme élément central d'analyse la structure intercommunale d'agglomération et elle s'est efforcée de mesurer la "marge de manœuvre" dont celle-ci dispose pour réellement maîtriser son développement... en prenant pour référence deux autres niveaux d'échelle territoriale : la ville-centre d'une part et l'aire urbaine d'autre part. Le questionnement a porté sur les domaines suivants :

L'intercommunalité d'agglomération dispose-t-elle d'un territoire suffisamment vaste pour se développer ?

Maîtrise-t-elle les dynamiques de localisation des activités présentes dans son bassin

d'emploi ?

Dispose-t-elle d'un réseau de transport, individuel et collectif, permettant à tous ses habitants de s'y déplacer ?

Assure-t-elle à tous ses habitants des opportunités de logement permettant de maintenir une certaine mixité sociale sur son territoire ?

Des indicateurs simples ont été retenus pour mesurer le degré d'autonomie de l'intercommunalité d'agglomération au regard de ces quatre problématiques. Les capacités d'extension ont été appréciées par l'étendue des surfaces agricoles et le rythme de construction. Les dynamiques économiques et de création de richesse ont été appréciées au travers des emplois, de l'offre commerciale et des revenus des habitants. La qualité de desserte a été mesurée par le temps d'accès au centre. La mixité sociale a enfin été mesurée au travers du pourcentage de logements sociaux.

Tous les résultats de cet exercice sont repris dans le rapport FNAU de septembre 2000 évoqué au début de ce Dossier. Ils sont aussi disponibles "en ligne" sur le site Web de la FNAU <www.fnau.org>.

Les équilibres démographiques et territoriaux

L'analyse des équilibres démographiques et institutionnels entre ville-centre, intercommunalité d'agglomération et aire urbaine offre une première clé pour comprendre les enjeux du "dialogue territorial" dans une aire urbaine. On trouvera dans le tableau suivant les données de bases concernant ces équilibres dans vingt-trois agglomérations françaises.

VILLES	COMMUNES		SUPERFICIE (km ₂)		POPULATION (1)	
AIX-EN-PROVENCE - 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	
ANGERS - ville centre	1	15 %	427	39 %	151 279	48,9 %
Structure d'agglomération	29	43,9 %	477	43,2 %	248 370	80,3 %
Aire urbaine	66		1 106		309 372	
BAYONNE - 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	
BORDEAUX - ville centre	1		50	2 %	215 000	24%
Communauté Urbaine	27		550	18 %	659 998	75%
Aire urbaine	149		2 960		882 156	
BREST - ville centre	1	1 %	49	64 %	149 634	55 %
Communauté Urbaine	8	21 %	217	28 %	213 545	78 %
Aire urbaine	38		764		274 838	
CHALONS-EN -CHAMPAGNE - ville centre			26	4 %	47 999	62 %
Structure d'agglomération	9	20 %	126	18 %	63 599	82 %
Aire urbaine	44		695		77 533	
CLERMONT-FERRAND - 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	
DUNKERQUE - ville centre	1	1 %	36	5 %	70 850	27 %
Communauté Urbaine	18	33 %	250	34 %	208 705	79 %
Aire urbaine	54		729		263 191	
GRENOBLE - ville centre	1		18	2 %	193 317	38 %
Structure d'agglomération	23	23 %	212	18 %	374 922	74 %
Aire urbaine	101		1203		504 849	
LE HAVRE - 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	
LILLE - 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	
MARSEILLE - 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	
MAUBEUGE - ville centre	1	2 %	19	5 %	33 600	24 %
Structure d'agglomération	23	48 %	185	47 %	104 000	75 %
Aire urbaine	68	100 %	391	100 %	137 000	100 %
MONTBELLIARD - ville centre	1	1 %	15	2 %	27 750	15 %
Communauté d'agglomération	816		178 701			
NANCY - 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	

NANTES - 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	
ORLEANS - 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	
REIMS - 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	
RENNES - ville centre	1	1 %	50	3 %	206 229	48 %
Communauté d'agglomération	36	35 %	605	32 %	364 652	84 %
Aire urbaine	104		1 922		433 795	
SAINT-ETIENNE - ville centre	1	1 %	80	17 %	180 210	59 %
Structure d'agglomération	27	79 %	387	84 %	343 824	111 %
Aire urbaine	34		461		307 697	
STRASBOURG - ville centre	1	1 %	78	8 %	264 115	47 %
Communauté Urbaine	27	21 %	305	32 %	451 240	81 %
Aire urbaine	128		965		557 122	
TOULOUSE - 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	
TOURS - 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	

En matière d'équilibres démographiques, la situation varie beaucoup d'une agglomération à l'autre :

Parfois, la ville-centre rassemble à peine le quart de la population de l'aire urbaine (Nancy, Montbéliard, Bordeaux, Lille) alors qu'ailleurs elle en rassemble près des deux tiers (Châlons en Champagne, Reims, le Havre).

l'intercommunalité d'agglomération représente en moyenne les trois-quarts de la population de l'aire urbaine mais ce poids peut lui aussi sensiblement varier : à peine 50% à Bayonne mais plus de 80% à Nantes, Rennes, Strasbourg ou Orléans.

En matière de configuration institutionnelle, plusieurs types de situations peuvent se rencontrer :

Les communes périurbaines restent isolées ou, au contraire, elles se regroupent en "communautés de communes" dont les "pétales" viennent ceinturer l'intercommunalité d'agglomération.

Elles acceptent parfois de s'associer avec l'intercommunalité centrale dans le cadre d'un "pays urbain". Dans d'autres cas au contraire elles s'y opposent et s'installent dans une position de "résistance" par rapport à l'agglomération.

Dans d'autres cas enfin, elles peuvent adhérer à des regroupements intercommunaux qui débordent de l'aire urbaine et viennent en concurrence ou en opposition avec l'intercommunalité centrale d'agglomération.

Les conditions du dialogue territorial dans une aire urbaine seront directement liées à ces grands équilibres démographiques et institutionnels... même s'ils dépendent aussi des affinités politiques et personnelles ainsi que des stratégies concurrentes des autres collectivités territoriales (Régions ou Départements).

Les principaux enseignements de l'analyse

Plusieurs enseignements ont pu être dégagés de l'exercice mené par la FNAU sur les 23 agglomérations françaises analysées.

Tout d'abord, il est clair qu'aucune agglomération ne ressemble à une autre. Il n'existe pas de modèle unique d' "aire urbaine à la française". Les équilibres démographiques entre ville-centre, intercommunalité d'agglomération et couronne périurbaine varient beaucoup d'une aire urbaine à l'autre, de même que les possibilités physiques d'extension dont disposent, à l'intérieur de leur périmètre institutionnel, ces divers territoires. Il n'existe pas 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. S'agissant des configurations institutionnelles, les conditions dans lesquelles s'organisent et dialoguent 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.

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 largement concentrés dans la ville-centre et l'intercommunalité d'agglomération. Beaucoup de "richesse" est en revanche déjà sortie de l'agglomération centrale au profit d'une couronne rurale périphérique prioritairement vouée à l'habitat. La desserte par transport en commun ne déborde quasiment jamais du périmètre de l'intercommunalité d'agglomération qui reste le territoire de référence pour l'organisation des transports. L'intercommunalité d'agglomération accueille enfin partout la quasi-totalité des logements sociaux de l'aire urbaine et elle apparaît, de ce fait, comme le niveau-clé de la solidarité territoriale.

UN NOUVEAU REGARD SUR LES TROIS LOIS

Les questions posées par les données ainsi recueillies permettent d'éclairer les conditions dans lesquelles pourront être appliquées et mises en œuvre les trois lois sur le développement territorial récemment votées par le Parlement.

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 de ce territoire et où seront déterminées les "orientations que doit se fixer l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources". Elle précise cependant que les "contrats d'agglomération" qui permettront la mise en œuvre de ces "projets" ne pourront être signés que par des intercommunalités dotées de la taxe professionnelle unique, ce qui limitera leur emploi aux seules "communautés d'agglomération" ou "communautés urbaines". Il est vrai que la même Loi Voynet propose aux "territoires présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale" de se constituer en "pays" et de préparer des "Chartes de pays" qui exprimeront le "projet commun de développement durable de ce territoire". Des "contrats de pays" pourront assurer la mise en œuvre de ces Chartes, à l'initiative des collectivités locales concernées, organisées en groupement d'intérêt public ou en syndicat mixte. Comment concilier ces deux démarches dans les aires urbaines qui sont organisées autour d'une communauté d'agglomération mais qui comprennent aussi des communes périurbaines non intégrées dans un groupement à fiscalité propre ? Que peut signifier un "projet d'agglomération" dont la mise en œuvre contractuelle reste limitée au territoire de la seule intercommunalité centrale d'agglomération. Le concept de "**pays urbain**" peut ici trouver tout son intérêt en permettant de réconcilier "Charte de pays" et "projet d'agglomération". La "Charte du pays urbain" matérialisera l'accord politique de toutes les collectivités locales de l'aire urbaine, placées sur un plan d'égalité, sur un projet partagé de développement. Elle permettra de dépasser la crainte ou la méfiance que peuvent parfois ressentir les communes périurbaines par rapport à l'intercommunalité d'agglomération. Il va de soi que dans une telle hypothèse, le "projet d'agglomération", au même titre d'ailleurs que

les projets de développement des communes périurbaines, devront s'inscrire au plus près des objectifs de développement affichés dans la Charte. Il est clair aussi que le "schéma de cohérence territoriale" de la Loi SRU qui sera élaboré au niveau de l'aire urbaine devra lui aussi être en phase avec cette stratégie de développement.

La Loi Chevènement encourage la mise en place de structures intercommunales intégrées dotées de larges compétences : développement économique, aménagement de l'espace et transports urbains, habitat et politique de la ville. Il est toutefois clair que les intercommunalités d'agglomération pourront rarement faire face, seules, à tous les enjeux de développement et d'aménagement qui se posent dans leurs territoires. Elles devront presque toujours "négocier" avec les communes de leur couronne périurbaine sur la manière de répondre, sur le territoire de celles-ci, à leurs propres besoins d'extension et de desserrement. Les intercommunalités d'agglomération abritent, 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'une négociation 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. Les dispositions de la Loi Voynet relatives aux "Chartes de pays" et aux "projets d'agglomération" pourront ici se révéler précieuses pour bâtir et faire valider de tels compromis territoriaux. Dans un tel schéma, les "communautés d'agglomération" ou les "communautés de communes" périphériques auront plusieurs rôles. Elles auront d'abord une capacité d'arbitrage interne au sein de territoires déjà très intégrés. Elles offriront aussi les outils opérationnels de mise en œuvre du "projet d'agglomération" ou des projets de développement des communes périurbaines.

La Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains 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". Ces schémas permettront de conjuguer aménagement de l'espace, transports et déplacements, développement économique et commercial, habitat et logement, environnement et protection des ressources naturelles. 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" ou de la "charte de pays" proposés par la Loi Voynet. Le "schéma de cohérence territoriale" apparaît comme l'instrument de planification urbaine d'un projet partagé de territoire, à l'échelle de l'aire urbaine. Il ne pourra pas faire l'économie d'un "accord politique" entre toutes les collectivités concernées et il devra, en bonne logique, accompagner et conforter le projet de développement de l'aire urbaine. Le schéma de cohérence territorial offrira par ailleurs un moyen très efficace de mobilisation car, en son absence, les communes seront soumises à des règles de constructibilité limitée. Il pourra ainsi être, dans certains cas, l'élément déclencheur du dialogue politique préalable à la préparation du projet territorial.

Trois lois, trois voix : les échos de Strasbourg

La XXI^e Rencontre de la FNAU s'est tenue à Strasbourg en septembre 2000 sur le thème de la "gouvernance des aires urbaines". L'un de ses ateliers était consacré aux "outils de la gouvernance". Il y a bien sûr été question du nouveau dispositif législatif proposé par les lois Voynet, Chevènement et SRU. Les résultats de l'expertise menée par la FNAU ont été présentés et débattus en présence de représentants des trois Ministères concernés.

Pour la DATAR, les trois lois constituent trois regards à la fois différents et légitimes sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales, ce qui n'est pas choquant, car la réalité territoriale est toujours complexe. La question est plutôt de savoir comme

s'organisera la stratégie de mise en œuvre de ces textes. Le processus apparaît plus important que la production des textes elle-même.

Pour le Ministère de l'Intérieur, la dynamique de l'intercommunalité est désormais lancée et l'émergence du pouvoir d'agglomération est un fait historique. Avec cinquante communautés d'agglomération créées, une trentaine en projet et deux nouvelles communautés urbaines, le bilan est remarquable, surtout si l'on considère le temps qu'il a fallu aux autres formes d'intercommunalité pour émerger.

Pour le Ministère de l'Équipement, les trois textes marquent tous la volonté de repartir du citoyen et d'aller au delà de la décentralisation des institutions. La loi SRU entérine une situation nouvelle où l'État entend garantir un certain nombre de droits des citoyens : droit à la mobilité, droit au logement, droit à la concertation...

Des experts et des acteurs de terrain se sont aussi exprimés à Strasbourg. Certains d'entre eux ont notamment mis en avant les difficultés rencontrées lorsqu'on veut élaborer un "projet d'agglomération" qui sorte du périmètre institutionnel de la "communauté d'agglomération". La solution ne peut alors venir que de l'association des "communautés de communes" périurbaines au "projet" et de leur reconnaissance comme partenaires égaux dans les discussions sur la préparation de ce projet.

Le champ de référence territorial du "projet d'agglomération" devient alors celui de l'aire urbaine toute entière. On retrouve là quelques-unes des préoccupations exprimées par le groupe technique de la FNAU lorsque que celui-ci met en avant le concept de "pays urbain".

Obtenir un accord politique sur un projet global de développement de l'aire urbaine, mettre en œuvre une planification urbaine cohérente avec ce projet, mettre en place des moyens institutionnels et contractuels qui en permettront la réalisation... autant d'étapes nécessaires au succès d'un projet territorial. Les trois lois récemment votées peuvent toutes y contribuer... même si c'est d'abord de la mobilisation et de l'engagement des acteurs locaux que tout dépendra.

POUR EN SAVOIR PLUS

"Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises : les apports du nouveau contexte législatif"
Rapport d'études, septembre 2000, 80 pages.
septembre 2000.
Disponible à la FNAU, au prix de 200 FRS