

territoires

Territoires en mouvement

Les agglomérations

La **documentation** Française



DATAR

Les agglomérations

Francis Ampe

Conseiller à la DATAR

Collection dirigée par Nicolas Sokolowski,
animée par Alain Marciano et Muriel Thoin

De nombreuses personnes ont apporté leur contribution à la réalisation de cet ouvrage. Je tiens ici à remercier plus particulièrement Priscilla de Roo, Marie-Charlotte Lamoureux, Alain Marciano, Claude Neuschwander Denis Perrin et Karine Sabbagh.

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française – Paris, 2001
ISBN 2-11-004972-3

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	7
Chapitre 1 : LE SOCLE LÉGAL : 3 LOIS COMPLÉMENTAIRES	11
LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE (LOADDT) DU 25 JUIN 1999 MODIFIANT LA LOI DU 4 FÉVRIER 1995	12
LA LOI DU 12 JUILLET 1999 « RELATIVE AU RENFORCEMENT ET À LA SIMPLIFICATION DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE »	14
LA LOI DU 13 DÉCEMBRE 2000, RELATIVE À LA SOLIDARITÉ ET AU RENOUVELLEMENT URBAINS (LOI SRU)	17
LA COMPLÉMENTARITÉ DES LOIS	19
CONCLUSION	22
Chapitre 2 : LES CHOIX MAJEURS DE L'AGGLOMÉRATION	25
LE PÉRIMÈTRE D'AGGLOMÉRATION	26
LE PROJET D'AGGLOMÉRATION ET LE « CONTRAT D'AGGLOMÉRATION »	30
LES COMPÉTENCES DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	35
LA DIRECTION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	41
CONCLUSION : LES EFFETS BÉNÉFIQUES DE L'AGGLOMÉRATION	44
Chapitre 3 : LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET FISCALES	45
LA TPU : INTÉRÊTS ET AVANTAGES	46
LES COMPENSATIONS ET L'ÉVALUATION DES CHARGES LIÉES AUX TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	49
L'ÉVALUATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES	51

LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	52
LA DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE.....	54
Chapitre 4 :	
LE CONTRAT D'AGGLOMÉRATION	57
UN PROCESSUS.....	57
EN AMONT DU PROCESSUS MENANT AU CONTRAT :	
L'OPÉRATION « SITES-TÉMOINS »	58
UN DOCUMENT D'ENGAGEMENT FINANCIER MUTUEL.....	60
LA CIRCULAIRE DU 6 JUIN 2001 SUR LES CONTRATS D'AGGLOMÉRATION	61
CONCLUSION	65
ANNEXES	67
ARTICLE 26 DE LA LOI N° 99-533 DU 25 JUIN 1999 D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRI- TOIRE ET PORTANT MODIFICATION DE LA LOI N° 95-115 DU 4 FÉVRIER 1995 D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	68
DÉCRET DU 21 DÉCEMBRE 2000 RELATIF AUX PROJETS D'AGGLOMÉRATION ET PORTANT APPLICATION DE L'ARTICLE 23 DE LA LOI N°95-115 MODIFIÉE DU 4 FÉVRIER 1995 D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE....	70
CIRCULAIRE INTERMINISTÉRIELLE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS D'AGGLOMÉRATION DU 6 JUIN 2001	73
ORIENTATIONS DU CIADT DU 9 JUILLET 2001 SUR LE DÉVELOPPEMENT DES AGENCES D'URBANISME.....	84
CONTACTS	86
GLOSSAIRE	87

Pourquoi la DATAR s'intéresse-t-elle aux agglomérations ? Trois raisons, au moins, l'y obligent.

Repenser l'armature du territoire national dans une perspective européenne et mondiale

C'est autour des métropoles et des agglomérations que se repense l'architecture du continent européen, les carrefours économiques sont devenus intercontinentaux, l'ouverture au monde est une nécessité... En un mot, c'est là que se trouve l'économie de production. Pierre Massé l'avait déjà noté en 1965 : « Il n'est pas douteux que la définition d'une armature urbaine, appuyée sur des programmes d'équipements judicieux, est l'une des clés de notre avenir. Les choix seront difficiles, mais ne pas en faire serait choisir quand même, et qui plus est, choisir l'échec ¹. »

1. Le Plan ou l'anti-hasard, *la Documentation française*, 1965, p. 137

Articuler les espaces régionaux sur les systèmes urbains

Les régions « modernes » sont des régions économiques et non plus seulement des régions historiques ou naturelles au sens strict. Le concept et la réalité des régions est sous-entendu par celui de ville, d'agglomération et de système urbain. Pierre Georges l'avait prédit dans les années 1960 : « Avant, c'était les régions qui formaient les villes. Maintenant, ce sont les villes qui forment les régions ». L'exemple qui me vient toujours à l'esprit est celui du Languedoc-Roussillon. Dans les années 1950/60, c'était la région viticole qui faisait le Montpellier « dormant », des propriétaires fonciers et des rentiers de la viticulture. Maintenant, c'est Montpellier, la « surdouée », qui transforme l'économie et l'image du Languedoc.

Articuler villes et campagnes

Désormais l'opposition rural/urbain est obsolète. C'est l'intégration de la campagne par la ville qui est la réalité. D'où la nécessaire articulation du territoire en pays et en agglomérations.

Ce sont là les trois raisons qui font que la DATAR s'intéresse aujourd'hui, plus que jamais, aux agglomérations.

Comment la DATAR s'y prend-elle ? Quels sont ses outils ? Quelle est sa démarche ? La recette est simple :

- rechercher un territoire pertinent : habituellement l'aire urbaine ;
- rassembler tous les acteurs dans un conseil de développement ;
- élaborer un projet de développement économique à moyen et long terme ;
- signer un contrat qui légitime le projet ;
- s'appuyer sur les agences de développement et d'urbanisme et toutes les structures d'intelligence travaillant à la bonne échelle.

Pour réaliser un tel programme, il faut convaincre les élus et les fonctionnaires. Il faut être un militant convaincu et convaincant. Tel est le profil et la vocation de tous ceux qui ont contribué à la rédaction de ce petit livre.

Des professionnels et des militants qui, par leur action au plus près du terrain et dans leurs écrits, font progresser la république des agglomérations, ce qui entraîne en retour la solidarité dans un maillage fin du territoire.

Villes et campagnes avancent et avanceront alors d'un même pas.

Jean-Louis Guigou
Délégué à l'aménagement du territoire
et à l'action régionale

Au volant de votre voiture, vous filez le long d'une route nationale ou départementale. À 90 km/h, vous respectez la limitation de vitesse. Tout à coup, vous apercevez un panneau indiquant le nom d'une ville ou d'un village : vous entrez dans « l'agglomération ». Immédiatement, vous réduisez votre vitesse. Le code de la route impose 50 km/h en agglomération. Telle est la première manifestation d'un vocabulaire apparu chez les ingénieurs routiers et les statisticiens : une agglomération est un espace où les constructions sont rapprochées (pas plus de 200 mètres entre deux constructions) ; ceci indique une certaine densité de population et donc implique une prudence renforcée pour l'automobiliste. Ce mot d'« agglomération » qui n'a pas la connotation sociologique et culturelle du mot « ville », est pourtant en passe de devenir incontournable. Plus précisément c'est la réalité qu'il représente qui est devenue incontournable.

Le législateur ne s'y est pas trompé, lui qui a consacré le terme dans deux lois en 1999, puis dans une troisième loi, en 2000. *Ces trois lois* constituent le socle légal de tout le processus de contractualisation dans les agglomérations. La première est la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet, du 25 juin 1999 ; la seconde est la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dit encore loi Chevènement, du 12 juillet 1999 ; la

troisième, publiée le 13 décembre 2000, est la loi « solidarité et renouvellement urbains », dite loi SRU, de MM. Gayssot, Besson et Bartolone.

La complémentarité de ces lois, que nous détaillerons plus bas, explique le succès spectaculaire qu'elles ont rencontré, un succès qui tranche singulièrement sur l'atonie qui avait suivi la promulgation de la loi sur les communautés de villes - contrastant avec l'intérêt alors créé par les communautés de communes. Dans les six mois qui ont suivi le vote des deux premières lois sur les agglomérations, 50 communautés d'agglomération étaient nées, en même temps que 130 communautés de communes optaient pour la taxe professionnelle unique. Au 31 décembre 2000, on dénombrait 90 communautés d'agglomération, dans lesquelles se regroupaient 1 435 communes. Dans le même temps, la population concernée passait de 5 990 000 à 11 490 000 habitants. Si l'on ajoute à cette population les habitants des 14 communautés urbaines existantes (deux se sont créées en 2000), ce sont 17 680 000 habitants qui relèvent désormais des nouvelles formes d'intercommunalité. Au 31 décembre 2000, « plus de la moitié des aires urbaines de plus de 50 000 habitants sont concernées. 11 capitales régionales et 30 chefs-lieux de département participent désormais à une communauté d'agglomération. Au total 57 départements sur les 79 recouvrant les 141 aires urbaines mentionnées précédemment comportent au moins une communauté d'agglomération » (communiqué du ministère de l'Intérieur). Ainsi en un an et demi, 90 communautés d'agglomération se sont-elles constituées, soit les deux tiers des aires urbaines de plus de 50 000 habitants recensées par l'INSEE :

- 20 d'entre elles correspondent à des créations *ex nihilo* ;

- 40 résultent de la transformation d'une précédente communauté de communes, satisfaisant aux conditions de taille de population ;
- 24 proviennent de la transformation obligatoire d'un précédent district ;
- 5 sont issues des 5 communautés de villes existantes (loi de 1992) ;
- une enfin, découle de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle.

Siècle de l'urbanisation par excellence, le 20^e siècle s'achève en France par l'irruption d'un nouveau mot, l'agglomération. Sa connotation froide et technocratique n'en fait pas encore un concurrent sérieux du mot ville dans la vie de tous les jours. Cependant, la réalité qu'il recouvre lui promet très certainement un très bel avenir. Ce petit livre n'a pas d'autre prétention que de donner un coup de projecteur et d'aider le lecteur, intéressé par la vie locale et urbaine ainsi que par la chose publique, à s'y retrouver dans un vocabulaire en cours de stabilisation.

Le socle légal : trois lois complémentaires

Trois lois se sont succédées en un temps limité, entre juin 1999 et décembre 2000. Une loi-cadre aurait pu organiser, préalablement à leur promulgation, leurs complémentarités, mais à l'examen elles se révèlent parfaitement complémentaires. Elles partagent une même problématique et constituent ainsi une sorte de « moment fondateur » qui affecte la réflexion sur les collectivités territoriales et sur la dynamique de la décentralisation.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 modifiant la loi du 4 février 1995

Le développement durable au centre des préoccupations

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (la LOADDT) propose une nouvelle organisation pour mettre en place les conditions d'un développement durable des territoires. Elle propose d'organiser ce développement durable à partir de schémas sectoriels, les schémas de services collectifs, résumant des choix stratégiques dans différents domaines couvrant le développement dans sa globalité : enseignement, culture, santé, communication, transports, énergie, espaces naturels et ruraux, sport ; elle recommande de concrétiser ces schémas par des procédures contractuelles au niveau régional.

Elle pose en préambule deux choix stratégiques qui concernent la « recomposition du territoire » :

- le premier est celui du développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi ; en plus des grands pôles de développement alternatifs à la région parisienne, elle préconise une solidarité entre les territoires urbains et ruraux ;
- le second est la proposition d'une organisation du territoire en agglomérations et en pays ;

Elle généralise le contrat comme moyen d'action de l'État sur un rythme analogue à celui des crédits européens : tous les sept ans, l'État proposera des contrats de plan aux conseils régionaux ; des contrats d'agglomération et des contrats de pays seront les moyens concrets de territorialisation des politiques publiques.

Le mérite de la LOADDT est de mettre l'urbain et la démocratie participative au centre des préoccupations des responsables.

Les articles essentiels de la loi

En ce qui concerne spécifiquement les agglomérations, trois articles sont essentiels.

L'article 26 traite des agglomérations. Il en définit la taille (« une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants »), en organise l'existence autour d'un projet d'agglomération (*cf infra*). Le même article crée le conseil de développement et prévoit la négociation de « contrats particuliers », en application du ou des contrats État-région.

L'article 27 quant à lui précise l'articulation entre les contrats de ville et les contrats d'agglomération. L'article 48 enfin conforte le rôle des agences d'urbanisme existantes ou à créer comme outil privilégié de l'ingénierie du développement local.

Les mots clés de la LOADDT : développement durable, articulation des territoires, projet d'agglomération, conseil de développement, contrat d'agglomération, contrat de ville, agence d'urbanisme, évaluation.

La loi du 12 juillet 1999 « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale »

L'invention de la communauté d'agglomération

Cette loi marque une étape importante dans l'évolution de l'organisation institutionnelle de la France car elle constitue un progrès tout à fait significatif dans l'adaptation des collectivités locales à l'ampleur de leurs enjeux sociaux et économiques. Elle leur offre de nouveaux cadres de coopération et impulse de nouvelles logiques de développement. Elle repose sur une plus forte intégration des compétences à des niveaux plus pertinents que les limites communales, c'est-à-dire celui de l'agglomération, souvent identifiée à l'aire urbaine.

Le renforcement de l'intercommunalité annoncé par le titre de la loi repose pour l'essentiel sur l'invention de la communauté d'agglomération et sur la précision du mode d'emploi qui lui est associé. La simplification de l'intercommunalité découle du peignage auquel la loi donne lieu en ce qui concerne les communautés de villes et les districts, tous deux supprimés, et aux évolutions des statuts des communautés de communes, des syndicats de communes ainsi qu'aux dispositions fiscales et financières qui sont revues dans le sens d'une plus grande simplification et dans un souci d'efficacité. La communauté d'agglomération suppose un ensemble urbanisé regroupant plus de 50 000 habi-

tants avec une ville centre d'au moins 15 000 habitants. Ces communautés sont administrées par un conseil communautaire constitué par les délégués des communes membres ; elles mettent en œuvre une taxe professionnelle unique, dont l'acceptation constitue une condition *sine qua non* ; ses compétences recouvrent obligatoirement le développement économique, l'aménagement de l'espace, la politique de l'habitat et la « politique de la ville » ; la nouvelle communauté doit également choisir de gérer d'autres compétences comme la voirie, l'eau, l'assainissement, l'environnement ou les équipements culturels et sportifs (voir infra, pages 37 et 38).

Les articles essentiels de la loi

L'article 1 de la loi traite de la création des communautés d'agglomération, du périmètre, du conseil de communauté et des compétences transférées ; l'article 2 traite de l'extension du périmètre communautaire. Les articles 80 et suivants du Titre II traitent des dispositions financières et fiscales particulières aux communautés d'agglomération.

Les raisons d'un succès

Le succès rencontré par la loi tient au mûrissement des esprits ; les élus ont pris de plus en plus conscience du caractère archaïque des gestions séparées avec une ville centre d'un côté, des banlieues proches de l'autre. Il tient aussi à la prime offerte par la loi sous forme de dotation globale de fonction-

L'INSEE et la DATAR ont publié, en 1998, sur ces bases la « Carte des territoires vécus » qui représente la réalité géographique de la France urbaine dessinée à partir des emplois et des services ; d'une certaine façon, se dessine ainsi la carte des agglomérations économiques françaises.

nement (au moins 250 FF par habitant et par an dès la première année). En outre, pour respecter la cohérence des territoires et éviter les réactions de clocher en l'absence d'une démarche raisonnable de coopération volontaire, l'État, par l'intermédiaire du préfet, conserve la capacité de fixer le périmètre des agglomérations projetées avant de le soumettre à l'appréciation des conseils municipaux des communes concernées.

Mais un dernier élément a pesé sans aucun doute : la pression des acteurs économiques qui revendiquaient depuis longtemps une taxe professionnelle unique et dénonçaient les incohérences de politiques d'agglomération mal organisée, sans négliger la pression latente d'une opinion publique pour laquelle l'agglomération est devenue l'espace concret de la vie quotidienne. C'est d'ailleurs ce que démontre sans ambiguïté la carte des « territoires vécus » publiée par la DATAR et l'INSEE à la même période (visible sur le site internet de la DATAR www.datar.gouv.fr).

Les mots clés de la loi Chevènement : périmètres, établissement public de coopération Intercommunale (EPCI), communauté d'agglomération, compétences transférées (obligatoires, optionnelles et facultatives), taxe professionnelle unique (TPU) ...

La loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU)

La modernisation de concepts anciens

La loi présentée par MM. Gayssot, Besson et Bartolone, « relative à la solidarité et au renouvellement urbains » actualise les dispositions de la loi d'orientation foncière (décembre 1967) introduisant de nouveaux vocabulaires pour moderniser des concepts anciens. Ainsi, les anciens SDAU vont-ils s'appeler des schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui seront désormais réactualisés tous les 10 ans et dont la prééminence sur les autres documents d'urbanisme est affirmée avec force ; ainsi les POS vont-ils devenir des plans locaux d'urbanisme (PLU) qui devront exprimer la cohérence des autres documents locaux de planification et, notamment, des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des plans de déplacement urbain (PDU). Est ainsi affirmée, pour la première fois, la nécessité d'articuler fortement au niveau local les politiques d'organisation des territoires, avec celles du logement et celles des déplacements. La loi reprend et précise par ailleurs les dispositions de la loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1992, notamment en ce qui concerne l'équilibre du logement social dans les agglomérations. Ce point, qui a retenu l'attention de la presse, a sans doute contribué à masquer l'importance de la réforme structurelle qui est proposée par la loi SRU.

Le rôle de l'État en matière d'urbanisme

La loi SRU présente également l'intérêt de préciser ce que devrait être, dans une nouvelle vision de l'urbanisme, le rôle souhaitable de l'État : rôle de directive, d'incitation et de conseil, rôle d'impulsion, rôle de promotion enfin des enjeux forts des politiques publiques : mixité urbaine et sociale, reconquête des espaces publics, solidarité, développement durable, politique foncière... tout cela permettant qu'en échange les procédures et les réglementations soient allégées. Elle conforte enfin les *agences d'urbanisme* auxquelles elle confie un rôle décisif dans l'élaboration des SCOT. L'hypothèse de la création des nouvelles agences d'urbanisme dans les principales agglomérations peut donc de nouveau être envisagée, pour autant que le budget du ministère de l'Équipement qui les subventionne soit abondé de crédits suffisants, ce qui a été confirmé lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001 (voir en annexe).

Pour en savoir plus :
Fédération nationale des agences d'urbanisme,
www.fnau.org

Les mots clés de la loi SRU : urbanisme, cohérence, foncier, déplacements, habitat, logement social, insalubrité, SCOT, PLU.

Lieu de rencontre entre les collectivités locales, l'État et, très souvent, le secteur privé, les agences d'urbanisme sont généralement devenues des agences de développement et d'urbanisme. Elles représentent l'outil d'ingénierie du développement dont ont besoin les agglomérations. 33 ans après leur création par la loi d'orientation foncière de décembre 1967, ces 3 lois devraient leur redonner une nouvelle jeunesse.

La complémentarité des lois

Une nouvelle approche des territoires

Les trois lois se complètent largement, réalisant ainsi un ensemble global qu'il convient d'analyser en tant que tel, car il transforme fondamentalement les relations que l'État entretient avec les collectivités locales. Ces trois lois expriment en effet une nouvelle approche des territoires, une sorte de rupture avec des pratiques anciennes. Elles mettent en avant des concepts nouveaux, forts et désormais reconnus comme nécessaires. La toile de fond commune aux trois lois qui organisent et régissent les nouveaux mécanismes d'intercommunalité au niveau des agglomérations repose ainsi sur un quadruple souci de transversalité, de globalité, de cohérence et de durabilité.

La reconnaissance de l'agglomération

Elle devient un niveau pertinent d'organisation du territoire national qu'elle structure et dans lequel elle prend, aux côtés des régions, un rôle décisif majeur, partenaire d'une politique nationale qu'elle interprète et met en œuvre. L'approche spatiale traditionnelle doit intégrer une vision globale de la société urbaine et prendre en compte les nouveaux concepts de « ville solidaire » et de « ville durable ». Les maires de communes appartenant à une agglomération en préparation se retrouvent ainsi sur le thème de la transversalité parce qu'ils partagent ce

souci, tant ils sont conscients des pertes de temps et d'argent qu'entraînent inéluctablement le cloisonnement des responsabilités entre les différentes administrations concernées, le fractionnement inutile des problèmes, le zonage excessif des territoires ou encore la domination des problématiques à court terme. Ils souhaitent donc ensemble mettre en place un processus global de développement durable au bénéfice de l'ensemble de l'agglomération projetée.

Le projet : globalité et démocratie

La mise en avant de *la démarche de projet* s'accompagne d'une ouverture vers la société civile, associée à la mise en place d'un *conseil de développement*, afin d'impliquer les acteurs économiques, culturels et sociaux du territoire. La novation est de traiter désormais de manière interdépendante des approches thématiques jusqu'alors enfermées dans leur secteur propre et donc d'éliminer largement les incohérences et les contradictions liées à un tel cloisonnement.

Ceci peut être résumé par la nécessité d'une *vision stratégique partagée*.

« Le projet sert à la fois à la création de la communauté d'agglomération, à la préparation du contrat d'agglomération et à l'élaboration du SCOT. »

De nouvelles finalités pour l'action publique : solidarité et développement durable

Ces trois lois proposent de *nouvelles finalités* de l'action publique, autour des thématiques, de plus en plus précises et de mieux en mieux perçues, que sont la *solidarité* et le *développement durable*. Derrière la notion de développement durable, souvent utilisée de façon inutilement abstraite, il s'agit de démontrer, de manière concrète, qu'il est possible, souhaitable et nécessaire de mettre en œuvre un mode de gestion du développement de l'agglomération qui intègre l'économique, le social et l'environnemental. La réflexion sur le futur schéma de cohérence territoriale (SCOT) ne doit-elle pas impliquer des choix cohérents en ce qui concerne les politiques de déplacement, de peuplement ou d'implantation de zones d'activités qui favorisent le développement d'une ville plus solidaire, l'intégration des quartiers défavorisés, la protection des espaces fragiles, la maîtrise du développement spatial... Cette cohérence du développement doit conduire à faire de tout projet d'agglomération un outil efficace permettant de renforcer l'économie du territoire concerné dans une perspective à long terme, de contribuer à la préservation – mais aussi à la mise à disposition du plus grand nombre – des espaces verts, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de la vie quotidienne de chacun des citoyens de l'agglomération.

À chaque loi, sa partition

En caricaturant et de façon très globale, dans ce trio harmonieux :

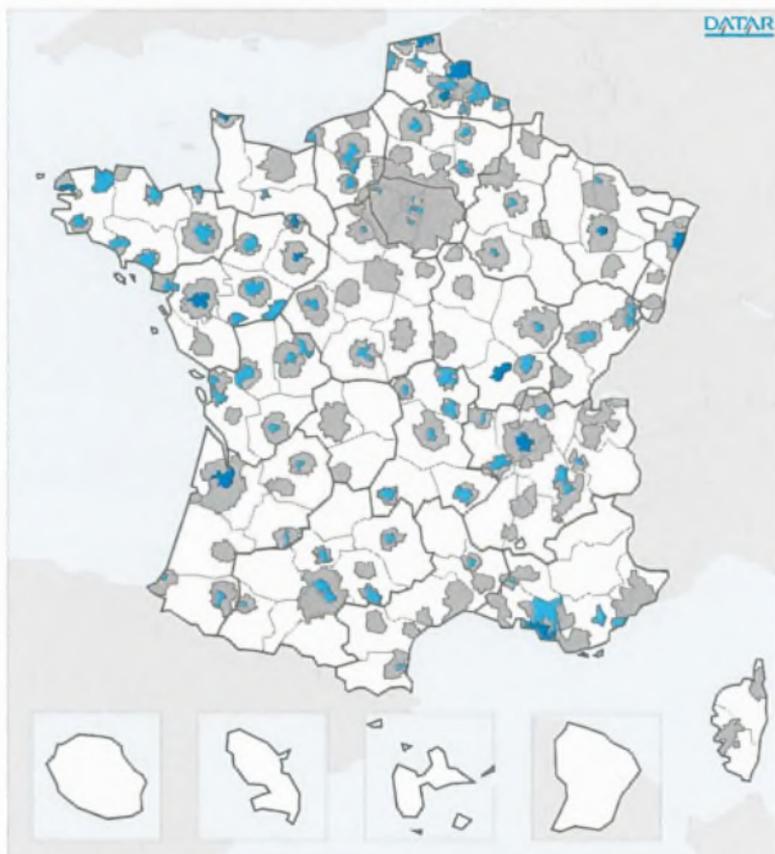
- la loi Voynet joue la partition de l'aménagement du territoire, du développement durable et de la concertation organisée : le projet d'agglomération, après avis du conseil de développement, aboutit à la signature d'un contrat d'agglomération signé avec l'État et la région ;
- la loi Chevènement tient celle de l'organisation d'une intercommunalité, à la fois simplifiée et modernisée, rendue parfaitement opérationnelle et solidaire au niveau des communautés d'agglomération et des communautés de communes ;
- la loi SRU, enfin, donne de nouveaux contenus aux politiques urbaines, visant tant la mise en œuvre de nouvelles solidarités que le renouvellement urbain : elle refond le code de l'urbanisme et relance la planification urbaine avec les SCOT, nouveaux outils appliqués à des périmètres suffisamment larges correspondant aux bassins de vie quotidienne.

Conclusion

La période transitoire 2000-2006, prévue à l'article 26 de la LOADDT correspond à la première génération des contrats d'agglomération. Le décret du 21 décembre 2000 (voir annexe) fixe au 31 décembre 2003 l'échéance des signatures de la première génération de contrats. Cette période offre donc une marge de manœuvre pour mettre en œuvre la convergence des objectifs des trois lois en direction des agglomérations.

**Communautés d'agglomérations / communautés urbaines
et aires urbaines de plus de 50 000 habitants**

DATAR



- Aires urbaines de plus de 50 000 habitants (définition INSEE RP 1999)
- Communautés d'agglomération (DGCL, au 1^{er} janvier 2001)
- Communautés urbaines (DGCL, au 1^{er} janvier 2001)

Les choix majeurs de l'agglomération

Qu'il s'agisse d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, une agglomération se caractérise par un certain nombre de choix majeurs, en particulier son périmètre et ses compétences. Une étude de préfiguration doit permettre d'esquisser un projet dont le contenu constitue le préalable à la détermination du périmètre – fixé par arrêté préfectoral après consultation des communes – et du choix des compétences – qui est du ressort des communes membres. Une fois le périmètre défini et l'agglomération constituée, il reste à tirer les conséquences – en matière d'organisation et de finances – des transferts de compétences et à engager le processus du contrat d'agglomération.

Le périmètre d'agglomération

Le périmètre de consultation : les critères de la loi. Plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. (art 1 de la loi Chevènement).

La détermination du périmètre constitue le point de départ du processus de création d'une communauté d'agglomération. Le point de départ peut trouver son origine, soit dans une demande formulée par une ou plusieurs communes, soit dans une initiative du préfet (voire de plusieurs préfets, si le périmètre couvre plusieurs départements). Dans le cas où l'initiative est préfectorale, le préfet doit consulter la commission départementale de coopération intercommunale ; si l'initiative est communale, cette consultation n'est pas nécessaire.

Le périmètre et l'initiative préfectorale

Le préfet arrête librement un *périmètre de consultation*, répondant aux critères de la loi et publie, dans les deux mois de la première délibération, un arrêté qui dresse la liste des communes incluses dans son projet de périmètre. Cet arrêté est notifié à chacune des communes ainsi concernées.

Chaque commune saisie de la sorte doit se prononcer sur l'approbation de ce périmètre, dans un délai de trois mois, à défaut de quoi son accord est réputé acquis. Le périmètre est validé s'il est approuvé par les deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou par la moitié des conseils représentant les deux tiers de la population. Autrement dit, une commune consultée ne se prononce pas tant sur son entrée dans l'agglomération que sur l'acceptation globale du périmètre proposé par le préfet : ainsi une commune peut-

La pertinence du périmètre proposé par le préfet repose sur une double appréciation de l'existence d'un projet commun de développement et de solidarité. (art 1 de la loi Chevènement).

elle se trouver incluse, de fait, dans un périmètre d'agglomération dont elle aurait pourtant refusé les limites ou le principe de communauté. Ainsi, le pouvoir d'appréciation du préfet est *souverain*.

Pourquoi le préfet est-il souverain ?

Ce pouvoir se justifie par la nécessité de dépasser les particularismes de clocher et de choisir un périmètre tout à fait pertinent au regard des ambitions de l'agglomération. À l'inverse, ce pouvoir préfectoral trouve ses limites dans la nécessité de préserver, dans une telle forme d'intercommunalité, les chances de développement d'un consensus aussi large que possible.

Les critères du choix du périmètre

L'article 26 de la loi Voynet propose d'assimiler aire urbaine et périmètre d'agglomération ; ce que confirment l'article 1 du décret du 21 décembre 2000 et la circulaire du 6 juin 2001 relatifs aux contrats d'agglomération. La loi Chevènement laisse, par contre, une grande marge d'appréciation aux préfets pour la définition du périmètre.

Il faut rappeler à cet égard les concepts mis au point par l'INSEE : l'Institut distingue en effet la *ville centre* qui, avec sa *banlieue*, constitue un *pôle urbain* et l'*aire urbaine* composée de ce *pôle urbain* accru de sa *couronne périurbaine*, c'est-à-dire des communes environnantes, *qui envoient travailler*

L'analyse des territoires vécus montre qu'il existe 361 aires urbaines, correspondant à 361 pôles urbains, représentant 2 813 communes et englobant des couronnes périurbaines qui abritent, elles, 7 893 communes.

dans l'ensemble de l'aire urbaine en question plus de 40 % de leurs résidants actifs. L'espace à dominante urbaine est constitué de l'ensemble de ces aires urbaines.

À cette définition qui fait intervenir la double notion d'emplois et de territoires, l'INSEE ajoute une seconde série de définitions basées, elles, sur la notion de continuité urbaine et qui permettent de bien différencier territoires ruraux et territoires urbains : on retrouve alors, au centre de ces définitions, la notion d'*unité urbaine*.

Dans les périmètres des agglomérations créées depuis bientôt deux ans, on retrouve nombre de choix qui privilégient l'aire urbaine ou l'agglomération urbaine. On trouve aussi des périmètres moins ambitieux qui, dans certains cas, se limitent à la seule première couronne constituée des communes qui jouxtent directement la commune centre. On peut même rencontrer des agglomérations qui n'intègrent pas la totalité de cette première couronne : tantôt, c'est la proximité d'une communauté de communes jalouse de ses prérogatives qui a bloqué le développement naturel de l'agglomération ; tantôt c'est le souci d'éviter de créer des oppositions internes trop fortes ; il s'agit alors de préserver l'avenir en attendant que les esprits évoluent suffisamment !

L'unité urbaine consiste en « l'agglomération de population, définie comme un ensemble d'habitations tel qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres et abritant au moins 2 000 habitants ». Ces deux seuils, 200 mètres et 2 000 habitants résultent de recommandations internationales. Si une agglomération de population s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble forme alors une « agglomération urbaine » ; si l'agglomération s'étend sur une seule commune, celle-ci constitue une ville isolée. Les autres communes sont considérées comme rurales.

Le choix du périmètre est important

La question du périmètre est fondamentale et doit donc être mûrement réfléchi ; elle n'implique pas seulement le périmètre de l'agglomération mais va aussi concerner les autres périmètres futurs, ceux qui concerneront les outils de planification stratégique : le projet d'agglomération, le SCOT, le programme local de l'habitat, le plan de déplacements urbains... Entre ces périmètres, il est impératif de veiller à établir une certaine cohérence.

Il existe, à l'évidence, deux tentations contradictoires : la tentation d'un périmètre « resserré », celui de la solidarité opérationnelle et de la contractualisation forte, que semble privilégier la mise en œuvre de la loi Chevènement ; la tentation d'un « grand périmètre », aux dimensions de l'aire urbaine, et qui inclurait le périurbain et même les zones rurales, comme paraît le souhaiter la loi Voynet. Mais il est vrai que celle-ci prévoit également la mise en place de pays en tant que territoire de projets. Entre ces deux conceptions, seule l'analyse des réalités objectives d'un territoire peut permettre de faire le choix de la solution optimale, c'est-à-dire celle qui prend en compte non seulement la nature présente de l'agglomération mais aussi la capacité actuelle à dégager une majorité politique stable ainsi que celle qui s'inscrit dans une dynamique soucieuse de laisser le temps faire son affaire. Il faut enfin noter que le périmètre retenu aujourd'hui pourra être reconsidéré d'office et étendu dans les trois ans suivant la parution de la loi (1999-2002), puis, dans les douze ans à compter de

Le périmètre communautaire « peut être étendu aux communes dont l'inclusion est de nature à assurer la cohésion spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement de la communauté d'agglomération ». (art. 2 de la loi Chevènement).

l'expiration de ce délai. Il n'est pas interdit de penser que le contexte politique et les débats en cours sur la 2^e étape de la décentralisation accélèrent le processus.

Le projet d'agglomération et le « contrat d'agglomération »

Le projet d'agglomération dans les lois

Alors que dans la loi Chevènement, l'élément fondateur de l'agglomération est le *périmètre*, dans la loi Voynet, c'est le *projet d'agglomération* qui apparaît comme l'élément déclenchant. L'article 26 de cette loi considère ainsi que le « projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe 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 selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux .../... et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations »

Les « agendas 21 » locaux ont été lancés à l'occasion du sommet de la terre à Rio en 1992 et constituent des programmes d'action (agenda en anglais) pour le XXI^e siècle. Les Français n'ont pas été capables de traduire intelligemment cette expression anglo-saxonne ; ils se retrouvent donc avec une expression peu propice à la communication avec le grand public.

On vérifie ainsi, une fois de plus, la parfaite complémentarité de ces deux lois : car, à l'évidence, il doit y avoir une grande concordance entre l'ambition et le contenu du projet stratégique, d'une part, et le choix du périmètre de l'au-

tre. L'élaboration des choix qui vont structurer progressivement le périmètre et le projet résulte d'un processus itératif qui mêle les considérations géographiques quant aux territoires concernés et les ambitions stratégiques quant aux choix prioritaires retenus.

Le projet d'agglomération comme expression politique des collectivités locales

Le projet d'agglomération, schéma stratégique de mise en perspective des priorités de l'agglomération naissante, apparaît ainsi très vite comme une sorte de cahier des charges du futur SCOT. Ce nouveau document d'urbanisme, dont l'ambition planificatrice est au cœur de la loi SRU, a en effet vocation à devenir, dans le prolongement du projet d'agglomération, le « pivot » de ce projet dont il traduit la portée stratégique en exprimant, de façon transversale, les cohérences thématiques et territoriales : transports et déplacements, mixité urbaine, organisation de l'espace, fonctionnement de la ville...

Dans ces conditions, le projet, une fois défini, débattu et adopté par les élus du conseil communautaire va devenir leur règle commune, la base de leur travail d'équipe, le référentiel reconnu de leurs débats. En d'autres termes, le projet d'agglomération constitue l'expression politique des collectivités locales de l'agglomération qui l'élaborent. C'est le document de référence qui définit, outre les choix prioritaires de l'agglomération, les axes majeurs de son développement économique et

social, les principes de son organisation interne, et son positionnement vis-à-vis de l'extérieur. C'est l'acte majeur qui affiche les politiques de l'agglomération et permet d'en négocier les conditions de la mise en œuvre.

Pris en application du contrat de plan État-région, le contrat d'agglomération est conclu pour la durée restant à courir de ce contrat de plan (Art 4 du décret du 21 décembre 2000).

Le projet d'agglomération comme support du contrat d'agglomération

Le projet d'agglomération a également pour vocation de servir de base aux négociations à préparer avec les partenaires du futur *contrat d'agglomération*, et notamment l'État, la région et éventuellement le département.

Le décret du 21 décembre 2000 souligne, outre l'importance du projet d'agglomération, auquel il est consacré, sa liaison avec le conseil de développement, sa place dans la préparation du contrat d'agglomération et donc sa relation étroite avec le contenu de ce contrat, c'est-à-dire :

- les axes d'intervention des différents signataires et les moyens financiers qu'ils s'engagent à y consacrer, dans le respect du contrat de plan État-région (CPER) et du projet d'agglomération ;
- les modalités de coordination et de suivi de l'exécution du contrat d'agglomération défini comme un contrat particulier du CPER ;
- les modalités d'évaluation des actions menées en application du contrat.

Le projet d'agglomération revêt donc une importance extrême. Il devient la loi des parties, le contrat moral qui lie le conseil de communauté aux

élus des communes qui la composent et aux citoyens qui y habitent. Il constitue, en outre, le point de départ des négociations devant conduire à la signature d'un contrat d'agglomération.

Le contenu d'un projet d'agglomération

Le projet d'agglomération définit le contenu prospectif d'un « destin commun » aux citoyens d'un ensemble urbain, ayant fait le choix de s'organiser en communauté. Il contribue par sa seule existence, mais aussi par les conditions de son élaboration, par les débats auxquels il a donné lieu et par la façon dont on a organisé sa communication, à l'émergence d'une véritable citoyenneté d'agglomération. Il vise, notamment, quatre objectifs concordants :

- le renforcement des solidarités entre les diverses parties de l'agglomération, de façon à développer les complémentarités et à réduire progressivement les effets ségrégatifs des inégalités ;
- la maîtrise des conséquences de l'étalement urbain et la réduction des surcoûts et des dommages qu'entraîne une trop grande consommation d'espace ;
- le développement de la qualité urbaine, par l'amélioration des services rendus et des équipements disponibles, par la recherche de la qualité, par l'organisation de la ou des centralités urbaines, par la protection et la mise en valeur des espaces ;
- la réflexion et la mise en œuvre de stratégies de développement économique, qui soient à la fois compétitives et durables.

« Au travers des contrats d'agglomération, l'État soutiendra les projets qui mettront l'accent sur le renouvellement des tissus, sur la maîtrise de l'étalement urbain, ceux qui prennent en compte ses enjeux locaux, qui s'articulent au mieux avec les orientations de la politique urbaine du gouvernement (loi sur la solidarité et le renouvellement urbains).
« L'État incitera les collectivités locales au lancement de schémas de cohérence territoriale, en veillant à ce que leurs projets de territoire prennent en compte l'élaboration de PLH intercommunaux et à ce que les contrats intègrent les objectifs et les conditions de mise en œuvre des plans de déplacements urbains (PDU). Il s'agit d'identifier et soutenir les projets urbains qui répondent aux objectifs de diversité sociale et urbaine et de maîtrise de l'urbanisation, d'impliquer les agences d'urbanisme et de développement dans l'élaboration des projets de territoire aux côtés des collectivités locales et d'accorder une attention particulière aux agglomérations nouvelles. Les contrats d'agglomération doivent comporter un volet foncier qui permette de soutenir l'effort en faveur de l'habitat social et conforter les actions de renouvellement urbain et de cohérence entre projets de déplacements et politiques d'urbanisme et d'habitat. »

Circulaire du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement du 26 décembre 2000 sur les contrats d'agglomération.

Les étapes de la définition du projet

Le projet s'organise à partir d'une réflexion collective conduite autour d'étapes successivement menées à terme :

- un *diagnostic de la réalité*, mené au travers des composantes de l'agglomération et de son environnement, et ce, dans chacune des grandes thématiques qui la caractérisent. Ce diagnostic doit être partagé, ce qui explique l'insistance mise dans la loi LOADDT

à l'émergence d'un conseil de développement dont il est clairement souhaitable qu'il soit installé le plus en amont possible du processus. Il va de soi que ce diagnostic peut être partagé avec l'État ;

- des *choix prioritaires*, exprimant le souci de traiter, en leur affectant le maximum de moyens disponibles, tant les faiblesses à compenser (quartiers en difficulté, réhabilitation, transports en commun...) que les potentiels à exploiter (présence d'une compétence scientifique, développement de création d'entreprises, tourisme, culture...) ;

- une *réflexion interdisciplinaire*, permettant de travailler de façon transversale entre des secteurs naturellement cloisonnés, pour définir, dans une approche concrète, les orientations à moyen et long termes ;

- la *définition des politiques majeures*, sous forme d'autant de plans d'action, chiffrés et planifiés qui, ensemble, constituent un cadre de référence dans lequel les priorités se trouvent naturellement hiérarchisées.

Les compétences de la communauté d'agglomération

Les transferts de compétences à l'agglomération

Dès lors qu'une communauté d'agglomération se dote d'une compétence, toutes les communes qui la constituent sont, de ce simple fait, dessaisies de cette compétence. Les moyens, en hommes, en budgets, en locaux ou en équipement qui y sont

La production de documents de référence sur l'agglomération de Poitiers illustre bien l'intérêt de la démarche :

** Un projet d'agglomération réalisé en 1994 et les déclinaisons «contractuelles» dont il a fait l'objet ont constitué une «référence» dans la position des acteurs et dans les différentes étapes de contractualisation.*

** Durant les années 1999 et 2000, des remises en perspective et de nouvelles contributions ont vu le jour : parmi les contributions des services de l'État aux schémas de services collectifs, quelques grands projets intéressaient l'agglomération ; les contributions à la réalisation de DOCUP objectif 2 (document unique de programmation pour les fonds structurels européens) ; le diagnostic d'agglomération de l'État avec une approche inter-services constitue le principal document de référence ; le projet régional a permis une consultation régionale élargie et a mobilisé des contributions variées ; la préparation et la négociation du contrat de plan État-région ont posé la question de la place et du rôle de Poitiers, «capitale» régionale ; la préparation et la négociation du contrat de ville soulèvent des enjeux de solidarité urbaine et font référence au contrat d'agglomération à venir ; l'engagement de la préparation du projet d'agglomération qui s'inscrit dans une problématique de long terme. Cette perspective a donné lieu à une concertation assez large, impliquant certains services de l'État ; la réalisation de documents de planification tels que la révision du schéma directeur, le plan de déplacements urbains (PDU), le dossier de voiries d'agglomération (DVA) etc.*

** Ces initiatives ont mobilisé de nombreux acteurs et ont formalisé une multitude de documents divers qu'il conviendrait d'appréhender globalement pour mettre en perspective les enjeux du projet d'agglomération : des documents «contractuels» (CPER, contrat de ville) ; des documents donnant des orientations de moyen à long terme (projet d'agglomération, projet territorial de l'État) ; des documents à caractère réglementaire, informatif ou stratégique...*

affectés, sont transférés à l'agglomération. *Cela conduira à évaluer l'importance des charges transférées en relation avec les compétences transférées.*

De ce fait, il est essentiel que les compétences transférées soient définies de façon particulièrement précise et détaillée ; car, du contenu de cette définition, dépendront le contenu et l'importance des charges à transférer en contrepartie. Ce sont les communes concernées par l'arrêté de périmètre qui se prononcent sur les compétences transférées.

Transferts de compétences et intérêt communautaire

À cet égard, il faut souligner l'importance de la notion d'*intérêt communautaire* qui permet de bien distinguer les responsabilités transférées à l'agglomération de celles qui restent à la commune. C'est le conseil de communauté qui doit se prononcer sur le contenu, compétence par compétence, de l'intérêt communautaire ; *il détermine les contours de cet intérêt communautaire par une majorité des deux tiers des voix du conseil.*

Si des communes de l'agglomération avaient, préalablement, transféré une compétence à un syndicat de communes, et que cette compétence constitue une compétence obligatoire ou optionnelle de l'agglomération, les communes concernées sont automatiquement retirées du syndicat. *Cela conduira à examiner les périmètres respectifs des uns et des autres pour déterminer les conditions dans lesquelles l'agglomération pourra ou non se substituer aux communes dans le syndicat en question.*

La nature et le nombre des compétences transférées vont influencer sur le coefficient d'intégration fis-

cale (voir infra page 50) qui, lui-même, contribue à la détermination de l'importance de la dotation globale de fonctionnement (DGF). C'est un point à ne pas perdre de vue dans le choix par l'agglomération de ses compétences propres.

Compétences obligatoires, optionnelles et facultatives

L'agglomération doit faire le choix des compétences dont elle entend se doter. Ce choix est encadré par la loi qui l'oblige à exercer quatre compétences obligatoires, trois parmi cinq compétences optionnelles ainsi que les compétences facultatives qu'elle décide. Ce choix, essentiel pour son avenir, doit se faire à la lumière du projet d'agglomération dont elles doivent faciliter la mise en œuvre cohérente.

Ce sont les communes qui décident des compétences optionnelles et facultatives transférées, lorsqu'elles se prononcent par délibération sur le projet de création, après l'arrêté de périmètre, mais avant la mise en place du conseil de communauté.

Par contre, ce sera au nouveau conseil de communauté que reviendra la tâche de délibérer sur le contenu de l'intérêt communautaire.

Transferts de compétences et pouvoir d'initiative communal

Le transfert des compétences obligatoires à l'agglomération affecte, plus particulièrement, la ville centre ; c'est cet élément qui explique d'ailleurs que, dans bon nombre de cas, le maire ou un élu de la

ville centre soit le président de la communauté.

Suivant la situation locale les communes périphériques sont plus ou moins touchées par le transfert des compétences « économie », « aménagement », « politique de la ville » ou « solidarité globale » sur lesquelles elles n'avaient généralement qu'une prise partielle.

Au contraire, par le biais des délibérations du conseil de communauté ou par la participation aux commissions qui seront mises en place, elles vont pouvoir influencer des choix sur lesquels jusqu'alors elles n'avaient que peu d'influence. Par contre, pour tout ce qui concerne la vie quotidienne des habitants, et notamment les activités sportives ou culturelles, la voirie communale, les activités scolaires et l'accompagnement social, la liberté des communes reste totale.

Les compétences obligatoirement transférées

La loi Chevènement, dans son article 1, détaille les *quatre compétences obligatoirement* transférées. Ce sont les *compétences suivantes* :

1. En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire.
2. En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur et schéma de secteur ; création et gestion de zones d'aménagement

concerté d'intérêt communautaire, organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi.

3. En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat, politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du programme bâti d'intérêt communautaire.

4. En matière de politique de la ville dans la communauté : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

Les compétences facultatives

Les cinq compétences optionnelles parmi lesquelles l'agglomération se doit d'en choisir au moins trois sont :

1. Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

2. Assainissement.

3. Eau.

4. En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores,

élimination et valorisation des déchets des ménages ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L 2224-13 du code général des collectivités territoriales.

5. Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

La direction de la communauté d'agglomération

Le conseil communautaire

Les modalités de fonctionnement du *conseil communautaire* sont fixées dès l'article 1 de la loi Chevènement. Les dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux sont applicables aux membres du conseil de la communauté de l'agglomération, complétées par les dispositions prévues pour les membres de l'ensemble des EPCI.

Le conseil de développement

La mise en place d'un *conseil de développement* est expressément prévue par la loi LOADDT, dans son article 26. Trois notions, projet d'agglomération, conseil de développement, contrat d'agglomération, semblent ainsi inséparables aux yeux du législateur. L'objectif de la loi, en créant les conseils de développement est de compléter le dispositif d'ex-

L'article 1 de la loi Chevènement dispose que « Dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté fixant le périmètre de la communauté, le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté d'agglomération sont fixés : soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées ; soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté. Dans les deux cas, chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ».

L'article 26 définit ainsi le conseil de développement : « Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et le développement de celle-ci ».

pression politique par un dispositif de participation de la société civile, dont les modalités de fonctionnement sont laissées à la libre appréciation des élus. Le décret du 21 décembre 2000 souligne la concomitance de l'élaboration du projet d'agglomération avec la mise en place du conseil de développement qui lui est associé.

Conseil de développement et démocratie participative

Ainsi le projet d'agglomération élaboré à l'initiative des collectivités ne pourra être définitivement approuvé qu'après avoir été examiné par le conseil de développement. On voit ici apparaître une forme de *démocratie participative* étroitement liée à

la démocratie représentative qu'elle complète et enrichit.

La permanence du conseil de développement

La loi ne dit pas si le conseil de développement survit ou non à l'adoption du projet d'agglomération sur lequel il a été consulté. Deux arguments semblent militer cependant en faveur de sa permanence.

« La mise en place du conseil de développement et l'élaboration concertée constituent l'autre innovation de la LOADDT et restent sinon à inventer, du moins à généraliser. Elle doit s'inspirer des expériences déjà existantes pour en faire non une institution de plus, mais un lieu de débat public et contradictoire où les acteurs, plus que les institutions, se rencontrent, échangent, proposent, contribuent, suivent, évaluent. »

Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, le 6 janvier 2000 à l'occasion du lancement de l'opération « Sites témoins des contrats d'agglomération » menée en partenariat entre l'État et l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF).

Le premier découle de l'analyse du décret du 21 décembre 2000 : les textes prévoient que « avant chaque renouvellement du contrat d'agglomération, le projet d'agglomération est confirmé ou révisé selon les mêmes modalités que celles prévues pour son élaboration ». Il apparaît donc que le conseil de développement doit resurgir au moins à chaque contrat de plan État-région. Il peut être alors plus simple, quitte à faire évoluer sa composition, de le maintenir en activité.

Le second est de simple bon sens : le conseil de développement permet d'associer, sur un mode consultatif et non délibératif, la société civile à l'élaboration du projet d'agglomération. Il a vocation à devenir un outil de participation démocratique associant, pour autant que les responsables de l'agglomération en aient la volonté, les acteurs et les citoyens à la conception du projet. C'est cette tendance qui semble se dégager des différentes initiatives prises à ce jour.

Le grand Lyon installe en février 2001 son conseil de développement à la suite de la mission « Millénaire 3 ». À cette occasion son président, Raymond Barre déclare : « Nous rejoignons ainsi les réussites européennes que sont Bilbao Metropoli 30, Leeds Initiative ou l'association Barcelone plan stratégique 2000. Pour préparer un avenir, incertain par nature, il faut avoir un système de veille stratégique permanente. La force d'un territoire se mesure aujourd'hui à la culture commune qu'il est capable de sécréter, à la solidarité dont il sait faire preuve et à l'efficacité du jeu d'acteurs qu'il peut mobiliser. Le conseil de développement doit être le lieu où va se matérialiser cet état d'esprit. »

Conclusion : les effets bénéfiques de l'agglomération

La mise en place d'une communauté d'agglomération doit permettre à l'ensemble des communes concernées de bénéficier, de façon naturelle, du développement économique qui résultera de la conjonction des éléments suivants :

- *une plus grande cohérence* dans le choix des investissements – par exemple dans la réalisation d'équipements culturels ou sportifs nouveaux, ou dans la mise en place d'un centre intercommunal d'action sociale – porteur de prestations sociales améliorées pour tous les habitants de l'agglomération, où qu'ils habitent ;

- *un effort de concertation délibérée* dans l'établissement des axes d'une stratégie de développement économique durable, permettant d'additionner les ressources économiques des différentes communes, de superposer leurs potentiels respectifs et d'atteindre ainsi plus aisément la masse critique nécessaire pour exister. Cela devrait se vérifier par exemple dans l'établissement d'une politique de développement touristique, à la réalisation et aux résultats profitables à chacune des communes de l'agglomération. L'examen attentif des dossiers présentant les *chantiers majeurs de l'agglomération* devrait convaincre de la réalité, de l'intérêt ainsi que de la nécessité de cette mise en commun ;

- *la participation active des élus communautaires à un effort de réflexion stratégique*, probablement sans précédent, et qui devrait aboutir en quelques années à la mise au point d'un SCOT, transcrivant sur le plan spatial l'ensemble des politiques majeures de l'agglomération de façon cohérente, globale et transversale.

Les conséquences financières et fiscales

La création d'une communauté d'agglomération entraîne l'application de plein droit du régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU). Ceci modifie sensiblement la répartition des recettes perçues par les différentes collectivités territoriales, ainsi que l'organisation des flux financiers entre les différentes entités du territoire concerné. Les conséquences fiscales de cette TPU sont telles qu'il a fallu envisager des mécanismes de compensation.

La TPU : intérêts et avantages

LA TPU : facteur d'efficacité économique

L'obligation de disposer d'une taxe professionnelle unique répond à une nécessité d'efficacité économique. La création d'une communauté d'agglomération permet en effet de mobiliser des ressources financières d'une nouvelle façon en vue de mener à bien des projets structurants de développement. Cette évolution répond aux inconvénients entraînés par la concurrence entre les villes voisines pour attirer des entreprises ; elle permet une meilleure péréquation des ressources et une meilleure répartition du dynamisme économique au sein de l'agglomération. Plus précisément, cette concurrence est repoussée aux limites de la nouvelle communauté, ce qui souligne à nouveau l'importance du périmètre retenu.

Une fiscalité mixte

Le régime fiscal des communautés d'agglomération se caractérise par la spécialisation de la taxe professionnelle au niveau de la communauté d'agglomération. Cependant, le législateur a renoncé au principe de la spécialisation fiscale qui caractérisait les communautés de villes de la loi de 1992, pour suivre les préconisations des associations d'élus et reconnaître aux communautés d'agglomération la faculté d'adopter une *fiscalité mixte*. Les communes continuent ainsi de percevoir le produit des trois autres taxes (cf encadré). Autrement dit, la

communauté d'agglomération votera le taux de TP et les exonérations, et elle en percevra le produit. Les communes seront dessaisies de la TP mais continueront de voter le taux de la taxe d'habitation et ceux des taxes foncières et en percevront le produit. La communauté d'agglomération reverse, par contre, aux communes une attribution de compensation qui prend en compte, d'une part le produit de la TP, l'année du passage en TPU et, d'autre part, la contrepartie des charges transférées.

De la TP à la TPU

Chaque commune votait son propre taux de taxe professionnelle en fonction de ses contraintes budgétaires et économiques propres, par exemple l'importance des bases ou l'importance des charges de la communauté. À l'intérieur d'une même communauté, on se trouvait donc souvent face à une dispersion forte des niveaux de TP, avec les inconvénients que cela présentait du point de vue de la gestion du développement économique. Pour passer de ces niveaux divers, et parfois très éloignés, à un niveau unique, le calcul de la TPU se fait à partir de la moyenne des taux, pondérés chacun par l'importance des assiettes correspondantes. Pour éviter un phénomène brutal de modification des taux, la loi prévoit un mécanisme de lissage des taux sur une durée qui dépend de

« Au lieu de ne disposer, comme les bientôt défuntées communautés de villes, que du seul produit de la taxe professionnelle, les communes conservant la totalité des autres impôts, la communauté d'agglomération pourra disposer à la fois du produit de la TPU et d'une fiscalité additionnelle, assise sur la taxe d'habitation et les deux impôts fonciers. [...] Si la taxe professionnelle unique, qui caractérisait les communautés de villes comme elle le fera pour les futures communautés d'agglomération, agitait bien des esprits c'est, ainsi que l'ont relevé un certain nombre d'intervenants, en raison des différences de taux considérables d'une commune à l'autre au sein d'une même structure intercommunale. [...] Il reste cependant que la réussite du dispositif et plus précisément du recours à la seule TPU, comme ressource de la communauté d'agglomération, suppose une croissance du produit de la taxe professionnelle, que celle-ci résulte d'une augmentation des bases ou des taux. À défaut, le groupement ne sera pas en mesure de financer sa politique. »
Extrait de *Diagonal* n° 1398, septembre-octobre 1999

l'écart entre les différents niveaux de taux. Un barème figure dans la loi. La durée maximum de lissage est de 10 ans, susceptible d'être portée à 12 ans. Par la suite, la communauté d'agglomération est libre de fixer son taux de taxe professionnelle : si elle souhaite le baisser, aucune contrainte ne vient la contrarier ; en particulier, le niveau de cette baisse reste indépendant des politiques fiscales menées par les communes en ce qui concerne les trois autres taxes. En revanche, si la communauté d'agglomération souhaite augmenter son taux de taxe professionnelle, elle ne le peut que dans la mesure où le taux moyen pondéré des « taxes ménages des communes de l'agglomération » aura augmenté l'année précédente.

Des difficultés d'homogénéisation

Ce lissage laisse à penser que la mise en œuvre de la TPU pourra rester indolore, surtout si l'on prend en compte l'effet de la réforme de la taxe professionnelle, dont la progression sera désormais limitée du fait de la réforme concernant la base « salaires ». Là se situe la principale difficulté du processus d'homogénéisation :

- Les communes sont assurées de toucher un volume de TP qui, indépendamment de ces variations progressives de taux, restera fixé, au minimum, au volume des taxes perçues par la commune l'année précédant la création de la communauté d'agglomération, augmentée des compensations de l'État.
- Si les transferts de compétences conduisent à des transferts de charges, le solde des transferts sera

naturellement retiré de ce montant ; mais la « marge financière de manœuvre » du conseil municipal, quant aux masses budgétaires librement affectables, restera au moins aussi importante que par le passé ; en outre, si des implantations nouvelles sont réalisées sur la commune, l'action de la communauté d'agglomération en fera profiter la commune.

- En outre, la commune devrait bénéficier du *développement global* que la mise en œuvre de la communauté d'agglomération permettra d'initier : par exemple, retombées touristiques, diminution du prix de l'eau, amélioration des prestations d'assainissement, participation de l'agglomération au fonctionnement des équipements.

Les compensations et l'évaluation des charges liées aux transferts de compétences

L'attribution de compensation

Il est créé une *attribution de compensation* (article 86 V de la loi du 12 juillet 1999) que la communauté d'agglomération verse aux communes membres. Chaque commune reçoit ainsi l'équivalent du produit de la taxe professionnelle perçu au cours de l'année de la création, minoré du montant des charges qu'elle n'a plus à supporter du fait d'un transfert de compétences à la communauté .

Le *montant de l'attribution de compensation* correspond à l'équivalent du produit de la taxe profes-

Exemple : Pour une communauté d'agglomération créée au 1^{er} janvier 2001, l'attribution de compensation sera égale au produit de la TP perçu en 2000, augmenté des rôles supplémentaires de TP perçus au titre de 2000 et des compensations perçues en 2000 au titre de la suppression de la part « salaires » et des exonérations liées aux zones d'aménagement, le tout diminué du montant net des charges transférées.

sionnelle de l'année précédant la création, minoré du montant des charges qu'elle n'aura plus à supporter du fait de leur transfert.

De ce fait, *le passage en TPU est neutre pour les communes* dès lors que l'évaluation des charges transférées est correcte. Le seul manque à gagner éventuel résulte dans la compensation de la réduction de base pour embauche et investissement (réduction accordée aux nouveaux établissements) et qui sera désormais perçue par la communauté d'agglomération.

Ce mode de calcul fait que les communes continuent, en fait, de supporter chaque année le poids des charges au niveau de leur montant 2000. Par contre, l'augmentation éventuelle du coût de ces charges sera assumée par la communauté d'agglomération et compensée par l'accroissement éventuel du produit de TP.

En résumé, la communauté d'agglomération :

- bénéficie de l'augmentation de la taxe professionnelle pour faire face à l'accroissement des charges qui lui ont été transférées et au développement d'actions nouvelles dans ses domaines de compétence ;
- a la capacité de financer les charges qui lui sont transférées par la diminution de l'attribution de compensation versée aux communes.

Chaque commune de l'agglomération, de son côté :

- supporte moins de charges que précédemment ;
- reçoit une dotation versée par la communauté d'agglomération en contrepartie de la perte du produit de la TP, pour autant que les charges transférées ne soient pas supérieures au niveau total du produit de la TP en 2001 ;
- continue de bénéficier de l'augmentation du produit des trois autres taxes.

La communauté d'agglomération reste seule juge de l'usage qu'elle entend faire de l'augmentation éventuelle du produit de la taxe professionnelle. Le développement de ce produit, lié à l'exercice de la compétence économique, va donc constituer l'un des objectifs et des enjeux majeurs de la communauté d'agglomération.

L'évaluation des charges transférées

L'attribution de compensation, versée chaque année aux communes par l'agglomération *est fixée une fois pour toutes* l'année du passage en TPU, c'est-à-dire après l'évaluation des charges liées aux compétences transférées. Cette *attribution ne pourra ensuite être révisée* que dans un nombre limité de situations très précises : s'il y a de nouveaux transferts de compétences des communes vers l'agglomération, s'il y a une diminution des bases de la TP, ou s'il y a accord de l'ensemble des conseils municipaux.

L'évaluation des charges transférées doit être faite au cours de la première année suivant la création de la communauté d'agglomération. Cette évaluation est proposée et validée par une commission, - la commission locale d'évaluation des transferts, (la CLET) - composée de membres des conseils municipaux (un représentant par commune au moins) travaillant sur la base des derniers comptes administratifs (ceux de 2000 pour une création au 1^{er} janvier 2001) ou sur la base de la moyenne des trois derniers comptes administratifs.

Pour travailler de façon juste et équitable, cette commission doit se mettre en mesure d'évaluer de la façon la plus exhaustive possible :

- la totalité des dépenses liées aux compétences transférées et que l'agglomération devra désormais acquitter à la place des communes ;

- la totalité des recettes que l'agglomération pourra percevoir en lieu et place des communes du fait des compétences qui lui ont été transférées.

- l'appréciation, outre les coûts directs, faciles à repérer, des coûts indirects (tels que les frais administratifs ou les charges de structures) correspondant aux charges transférées ainsi que des dépenses d'investissements ou soldes d'emprunts correspondants. L'évaluation des charges transférées est étroitement dépendante, on le conçoit aisément, du choix des élus quant au contenu précis de ces compétences et aux conséquences des définitions retenues pour l'appréciation dans chaque cas de l'intérêt communautaire.

Le CIF est égal au rapport existant entre (le produit des quatre taxes locales directes + la taxe des ordures ménagères + la redevance assainissement perçues par l'EPCI) et (le total de ces mêmes ressources perçues par l'EPCI et l'ensemble des communes regroupées diminué des dépenses de transfert).

La dotation globale de fonctionnement

La communauté d'agglomération nouvellement créée bénéficiera d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée d'un montant de 250 FF par habitant dès la première année, (soit 38,11 euros).

La DGF évoluera par la suite en prenant en compte le *coefficient d'intégration fiscale* (le CIF) : plus ce coefficient sera élevé, plus la DGF de l'agglomération sera élevée.

L'État verse chaque année une dotation globale de fonctionnement. Si le montant global du poste

budgétaire correspondant est facile à calculer (en partant d'une somme forfaitaire globale moyenne pour chaque habitant d'une commune appartenant à une communauté d'agglomération), sa répartition reste plus complexe. En effet, le montant effectivement attribué de cette dotation est calculé en fonction de différents critères. La dotation globale est ainsi divisée en une *dotation de base* et une *dotation de péréquation*.

De la sorte, une communauté d'agglomération recevra une DGF d'autant plus importante que son potentiel fiscal sera faible et que son coefficient d'intégration fiscale sera élevé, par rapport à l'ensemble des autres EPCI concernés.

L'amélioration souhaitable de ce coefficient d'intégration fiscale passe, en premier lieu, par le choix des compétences optionnelles et, notamment, par le choix de retenir la collecte des déchets et leur traitement, ainsi que par le choix de l'assainissement. Le CIF peut en effet se définir comme le ratio des rentrées fiscales de l'agglomération par rapport au total des rentrées de l'agglomération, accru de celles des communes de l'agglomération. Elle passe aussi par la réflexion sur les dépenses de transfert entre la communauté d'agglomération et les communes, dont l'importance pèsera de plus en plus sur le niveau du CIF. L'agglomération a ainsi intérêt à gérer en direct ses interventions dans les communes plutôt que de subventionner des actions assurées par les communes. On retrouve bien l'esprit de la loi.

Attention : ce mécanisme est cependant complexe et un examen approfondi est nécessaire dans chaque cas particulier si l'on souhaite tirer des conclusions précises.

La *dotation de base*, correspondant à 15 % du total est répartie en fonction de la population totale regroupée et pondérée par le coefficient d'intégration fiscale.

La *dotation de péréquation* correspondant à 85 % du total, est répartie en fonction du potentiel fiscal, de la population totale regroupée et pondérée par le CIF.

La dotation de solidarité communautaire

L'agglomération peut décider de l'affectation aux communes du montant d'une *dotation de solidarité communautaire*, dont le montant et les critères d'affectation seraient alors fixés par le conseil de communauté statuant à la majorité des 2/3.

Aux termes de la loi du 12 juillet 1999 (article 86 VI), une communauté d'agglomération « peut instituer une dotation de solidarité communautaire dont le principe et les critères de répartition entre les communes membres et, le cas échéant, certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophes sont fixés par le conseil de l'EPCI statuant à la majorité des deux tiers, en tenant compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant, et de l'importance des charges de ses communes membres. Le montant de cette dotation est fixé librement par le conseil de l'EPCI ». Si les deux premiers critères doivent obligatoirement servir à la répartition de l'enveloppe entre les communes, le troisième (l'importance des charges) peut être soumis à l'interprétation et peut se décliner en plusieurs critères, selon les objectifs politiques fixés pour la répartition de cette dotation ; par exemple, l'effort fiscal, la longueur de la voirie, le nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL), le revenu par habitant, le potentiel fiscal superficiaire....

La répartition de la dotation de solidarité communautaire répondra, selon le choix des critères retenus, aux deux objectifs envisageables pour sa mise en place, l'objectif de *péréquation* et l'objectif de *retour*. *Le montant global de la dotation de solidarité commu-*

L'objectif de péréquation, afin de répartir la richesse de l'agglomération de telle sorte que les communes les plus défavorisées soient davantage aidées.

L'objectif de retour, afin de favoriser les communes qui ont le plus contribué à la richesse de l'agglomération. La DSC prend alors en compte la progression des bases de taxe professionnelle des entreprises installées sur le territoire de la commune et dont celle-ci ne bénéficie plus.

nautaire dépend, bien évidemment, de la capacité de l'agglomération à dégager des financements sur sa section de fonctionnement, de façon à se mettre en état de d'organiser ce « retour » vers ses communes. Cette section comporte côté recettes, les transferts liés aux compétences transférées, le produit de la taxe professionnelle, la progression de ce produit et enfin le montant de la dotation globale de fonctionnement. Côté dépenses, figurent les coûts liés aux compétences transférées, l'attribution de compensation aux communes et la progression des charges associées aux compétences transférées. La différence entre les deux correspond aux ressources disponibles sur la section de fonctionnement. Celles-ci peuvent être affectées librement, soit au développement d'actions nouvelles (dans le cadre des compétences de l'agglomération), soit à l'autofinancement de dépenses d'investissement de l'agglomération ou à la dotation de solidarité communautaire.

Le contrat d'agglomération

Le projet d'agglomération a été élaboré librement par les collectivités réunies dans la communauté d'agglomération. Il a inspiré ou justifié les principales décisions préalables à la naissance de la communauté d'agglomération et, en particulier, le choix de ses compétences et le dessin de son périmètre. Il a permis de mettre en évidence les chantiers prioritaires qui concentrent les objectifs communs des responsables de l'agglomération. Ce projet a enfin été soumis pour avis au conseil de développement. Une à deux années peuvent être nécessaires.

Un processus

Ce même projet va servir de base à la négociation du contrat d'agglomération, au cours de laquelle l'État va mettre en avant son point de vue quant aux orientations à promouvoir pour le développement économique et social de cette agglomération. La volonté de l'État sera de plus en plus de faire prévaloir à cette occasion ses choix stratégiques majeurs, tout en veillant à la convergence des

objectifs de développement et de solidarité. L'association éventuelle de l'État à la conception du projet, l'utilisation des compétences de ses services, la réalisation en commun d'un diagnostic partagé, favoriseront à l'évidence la convergence des points de vue et dépendront de chaque situation particulière.

L'implication de l'État sera d'autant plus facile que le projet traduira des options stratégiques à long terme, et qu'il mettra en évidence un nombre limité de chantiers prioritaires bien ciblés et réellement « d'intérêt communautaire ». Elle sera d'autant plus forte que le projet se fera l'interprète local de priorités publiques fortes : politiques de réseau à la bonne échelle, cohérence des politiques publiques, équilibre judicieux des équipements de centralité et des équipements de proximité, structuration répartie des services publics, gestion économique des sols, prise en compte d'enjeux patrimoniaux d'intérêt majeur pour l'agglomération.

En amont du processus menant au contrat : l'opération « sites-témoins »

Afin de préparer les éléments de méthode permettant d'aboutir à la signature des contrats d'agglomération, l'État et l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) ont organisé une opération baptisée « sites-témoins » des contrats d'agglomérations. 14 villes volontaires (Bordeaux, Brest, Caen, Dunkerque, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Montbéliard, Nantes-Saint-Nazaire, Orléans, Perpignan, Poitiers et Rennes)

Qu'est-ce qu'un contrat idéal ?

« Il faut partir de l'énoncé de la loi Voynet et le prendre au sérieux. Un bon contrat c'est la prise en compte ambitieuse de formulations à première vue banales. Ces formulations soulèvent des questions de fond (comment articuler développement et solidarité) et des questions de forme (quelle valeur ajoutée de l'ultime contrat, après le contrat de plan et le contrat de ville, entre l'État et les agglomérations).

Le développement, la solidarité, chacun croit bien connaître ces termes. Pourtant les enjeux contemporains de la ville doivent inciter à les revisiter. Jusqu'à présent le développement induisait mécaniquement la solidarité. Cela ne va plus de soi aujourd'hui. Il y a des modèles de développement local qui accroissent les inégalités sociales.

Par exemple, plus l'agglomération toulousaine se développe, plus les écarts se creusent. Ce n'est pas partout le cas, l'économie montpelliéraine est, semble-t-il, plus "vertueuse".

Le contrat idéal ne peut donc pas se contenter de juxtaposer les politiques de développement et de solidarité. Il doit les reconsidérer et inventer des mécanismes d'articulation entre ces deux processus.

Autrement dit, on ne peut plus simplement "gonfler le moteur" du développement économique de la ville et attendre des retombées en cascade sur les territoires avoisinants. Il faut maintenant « ouvrir le capot » et mettre la question de la solidarité au cœur des dynamiques de développement.

Sur la forme, le contrat idéal doit éviter une dérive facile : constituer une « session de rattrapage » du contrat de plan avec quelques millions de francs de crédits spécifiques. Il ne doit pas être un contrat-programmes – ceux-ci existent déjà – mais un contrat-processus. Il doit pour cela optimiser l'impact des investissements décidés par le contrat de plan. Par exemple comment faire de la réalisation d'une rocade autoroutière un levier de réorganisation urbaine ? Comment inscrire une nouvelle filière universitaire dans une démarche de développement territorial, avec les lycées professionnels ou les dispositifs de formation permanente ?

Comment le contrat d'agglomération et, au delà, l'ensemble du volet territorial du contrat de plan, assure une fonction d'ingénierie pour « territorialiser » les investissements du contrat de plan et plus largement les politiques sectorielles (habitat, éducation...)?

En ce sens contrat n'est pas le point final du projet ; il en constitue un moment, et on peut l'espérer, un levier. »

Le 18 décembre 2000 - Interview de Daniel Béhar, consultant.

ont engagé un processus local de réflexion sur leur contrat tandis que l'État, par l'intermédiaire de la DATAR, engageait à tous les niveaux (départemental, régional et national) un travail de clarification de ses enjeux de méthodes et de contenus, préparatoires à la signature des contrats. Près d'une centaine de personnes, représentants des collectivités locales et de l'État, associés à tous les niveaux à des experts, ont ainsi travaillé pendant un an au sein de 8 commissions (4 concernant le processus du contrat et 4 le contenu). Ce travail a été présenté lors d'une journée nationale de synthèse, le 22 juin 2000. Les différents rapports sont consultables sur le site web de la DATAR (www.datar.gouv.fr).

Les principales leçons de cette opération indiquent clairement que nous avons quitté l'aire de la normalisation. Chaque agglomération a son projet totalement lié au territoire, à l'époque et aux orientations de ses responsables du moment. Chaque conseil de développement va trouver son équilibre spécifique. Chaque contrat va dégager sa personnalité et sa mise en œuvre.

Un document d'engagement financier mutuel

Le contrat d'agglomération constitue le document financier et programmatique de la mise en œuvre du projet. Il identifie pour la durée du plan des partenaires (collectivités locales, région et État et le cas échéant, département), des projets, des financements pluriannuels et des maîtres d'ouvrage. Il suppose une priorité de choix, de projets et/ou de ter-

La procédure de suivi et d'évaluation du contrat fait partie intégrante de l'engagement des parties prenantes au contrat. La LOADDT prévoit par ailleurs que le contrat de ville constitue le volet « cohésion sociale » du contrat d'agglomération. Lorsque le contrat d'agglomération est signé postérieurement au contrat de ville, les procédures de pilotage et de suivi peuvent être fusionnées dans un souci de simplification.

ritoires. Il hiérarchise des programmes *peu nombreux et ciblés* qui font sens à l'échelle de l'agglomération et n'est donc pas une addition de projets communaux.

Les deux premiers contrats ont été signés le 21 décembre 2000, pour celui du Creusot-Montceau, et le 22 décembre 2000, pour celui de Bordeaux. Il n'est pas sans intérêt de constater qu'il s'agit de deux communautés urbaines. Assurant quotidiennement une coopération intercommunale approfondie, elles étaient facilement prêtes à entrer en négociation.

La circulaire du 6 juin 2001 sur les contrats d'agglomération

La circulaire du 6 juin 2001 (voir en annexe) précise le rôle de l'État dans le processus qui aboutit à la signature d'un contrat d'agglomération. L'originalité de cette circulaire tient dans le fait qu'elle prend comme perspective l'articulation des 3 lois.

Pour bien marquer cette volonté d'utiliser le processus qui aboutit à la signature d'un contrat d'agglomération pour moderniser l'organisation territoriale et la planification, la circulaire a été élaborée

Le premier contrat : Le Creusot-Montceau , un contrat unificateur

Le premier contrat d'agglomération signé, celui du Creusot/ Montceau-les-Mines, est exemplaire car il unifie l'ensemble des procédures contractuelles à l'échelle de l'agglomération. Le même document contractuel trace les orientations de l'ensemble des politiques publiques urbaines et met en œuvre les crédits à la fois du grand projet de ville (GPV), du contrat de ville et du contrat d'agglomération. De même, le pilotage et le suivi du contrat du Creusot-Montceau sera mené par une structure unique de maîtrise d'ouvrage du GPV, du contrat de ville et du contrat d'agglomération.

Le contrat d'agglomération s'articule autour de quatre axes stratégiques : une stratégie productive de diversification des activités ; une stratégie résidentielle, touristique et culturelle ; une stratégie sociale de renouvellement urbain ; une stratégie spatiale.

Ce contrat se monte à 1 174,5 MF sur sept ans. Il met en œuvre les crédits du volet territorial du CPER mais il dirige aussi vers l'agglomération certains crédits du volet régional ainsi que les fonds européens et des crédits ministériels hors contrats de plan (ministères de l'Industrie, de la Culture, de l'Éducation nationale).

Répartition des 1 174,5 MF du contrat :

- 328 MF pour l'État (84,4 MF du CPER, 173,7 MF de crédits ministériels hors contrat de plan et 70 MF du GPV) ;
- 89,8 MF pour la région Bourgogne (69,7 MF du CPER et 20,15 MF hors contrat de plan) ;
- 52,4 MF pour le conseil général de Saône-et-Loire ;
- 234,8 MF pour la communauté urbaine du Creusot-Montceau ;
- 66,2 MF pour les communes appartenant à la CUCM ;
- 157 MF pour les autres partenaires (FAS, CPAM, CAF, OPAC, AFPA, CDC, prêts Palulos).

Ainsi, ce contrat préfigure la simplification des contrats territoriaux attendue par les élus et indique le chemin à suivre pour moderniser les relations entre l'État et les collectivités locales après 2006, à l'occasion de la future génération des contrats de plan État-région.

rée et signée par 5 administrations centrales : la DATAR, la DIV, la DGCL, la DGA, et la DGUHC. La négociation a été menée sous l'autorité du « comité des directeurs pour le développement urbain » qui a élaboré par ailleurs un document de réflexion sur l'articulation des 3 lois. Cet effort remarquable mené par l'État au niveau national indique clairement la nécessité d'un même effort de tous les représentants de l'État au niveau local. C'est là une des conditions essentielles de la réussite de cette nouvelle politique concernant les agglomérations.

Conclusion

Ce voyage au sein des agglomérations, ou plus précisément dans leur structure juridique et institutionnelle, nous a permis de nous rendre compte qu'on se trouve sans aucun doute face à l'une des transformations les plus importantes qui obligent le territoire français à se restructurer. Deux éléments essentiels, et fondamentalement liés l'un à l'autre, sont alors à retenir.

Premièrement, les agglomérations sont définies à partir de territoires vécus. Il ne faut pas croire que les lois ont cherché à rajouter artificiellement un niveau institutionnel supplémentaire, compliquant encore une hiérarchie administrative déjà complexe. Au contraire, le législateur a voulu affirmer ce que les habitudes des Français avaient déjà, dans leur vie quotidienne, mis en place. L'ambition des lois résulte alors de la volonté de donner les moyens pour que la vie quotidienne soit gérée par une institution efficace.

Deuxièmement, les agglomérations existent également parce qu'elles sont des territoires de projet. Condition de l'existence de l'agglomération, le projet devient le support de son développement stratégique, précisant les objectifs que l'agglomération veut atteindre et les moyens qu'elle envisage de se donner. L'importance du projet d'agglomération devient alors une évidence : d'une part, il renforce la démocratie locale au niveau communal et intercommunal et, d'autre part, il exprime l'ancrage de l'agglomération dans son territoire.

Le fonctionnement démocratique des agglomérations, dès lors qu'il s'exerce sur des territoires vécus, est riche de potentialités. Les promesses seront tenues si tous les partenaires le souhaitent et agissent en conséquence.

Au moment d'enclencher une nouvelle vitesse et d'accélérer, il importera de s'en souvenir.

Annexes

Article 26 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Article 26

L'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 23. – Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe 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 selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme «Actions 21» qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1^{er} et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations.

« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute

question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci.

« Pour conclure un contrat particulier en application du ou des contrats de plan État-régions, les agglomérations devront s'être constituées en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. À titre transitoire, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique des agglomérations n'étant pas constituées sous cette forme pourront conclure ce contrat particulier. Par sa signature, ils s'engagent à se regrouper, avant son échéance, au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Cet établissement est seul habilité à engager l'agglomération lors du renouvellement du contrat.

« Lorsqu'un pays comprend une agglomération éligible à un contrat particulier, la continuité et la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées.

« Le contrat contient un volet foncier. Il précise, le cas échéant, les conditions de création d'un établissement public foncier.

« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article, notamment la durée du contrat particulier. »

Décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n° 95-115 modifiée du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Le Premier ministre,

Vu le rapport de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement ;

Vu la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 modifiée portant réforme de la planification ;

Vu la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, notamment son article 23 dans sa rédaction issue de l'article 26 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 ;

Le Conseil d'État (section des travaux publics) entendu ;

Décète :

Art. 1^{er} - : La décision d'élaborer un projet d'agglomération dans une aire urbaine répondant aux conditions définies à l'article 23 de la loi du 4 février 1995 susvisée est prise par délibérations concordantes des établissements publics de coopération intercommunale et des communes mentionnées au même article 23.

Ces délibérations ou, à défaut, d'autres adoptées dans les mêmes formes créent le conseil de développement ; elles arrêtent la composition initiale en prenant en compte la diversité des activités économiques, sociales, culturelles et associatives présentes sur l'aire urbaine et règlent les modalités de désignation de ses membres.

Le conseil de développement est consulté au cours de l'élaboration du projet d'agglomération. Le projet définitif lui est soumis pour avis. Le conseil peut être saisi de toute question relative à la mise en œuvre du projet.

Art. 2 - : Le projet d'agglomération est approuvé par délibérations concordantes des établissements publics de coopération intercommunale et des communes intéressés.

Ces délibérations prévoient les modalités selon lesquelles le projet d'agglomération approuvé fait l'objet d'une diffusion au sein de l'aire urbaine.

Art. 3 - : Le contrat particulier prévu au troisième alinéa de l'article 23 de la loi du 4 février 1995 susvisée est élaboré conjointement avec l'État et la région ainsi que, le cas échéant, le département.

Sous réserve des dispositions applicables pendant la période transitoire, le contrat particulier est conclu entre, d'une part, l'État, la région et, le cas échéant, le département et, d'autre part l'agglomération constituée sous la forme d'une communauté urbaine à taxe professionnelle unique, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes à taxe professionnelle unique.

Lorsqu'il existe sur l'aire urbaine plusieurs établissements publics répondant aux caractéristiques prévues à l'alinéa précédent, chaque établissement public qui regroupe au moins 50 000 habitants et comprend au moins une commune centre de plus de 15 000 habitants peut conclure un contrat particulier en vue de la mise en œuvre du projet d'agglomération.

Art. 4 - : Le contrat particulier précise notamment :

a) Les axes prioritaires d'intervention des différents signataires et les moyens financiers qu'ils s'engagent à y consacrer, dans le respect du contrat de plan État-région et du projet d'agglomération.

b) Les modalités de coordination et de suivi de l'exécution du contrat particulier.

c) Les modalités d'évaluation des actions menées en application du contrat.

Pris en application du contrat de plan État-région, le contrat particulier est conclu pour la durée restant à courir de ce contrat de plan.

Avant chaque renouvellement du contrat particulier, le projet d'agglomération est confirmé ou révisé selon les mêmes modalités que celles prévues pour son élaboration.

Art. 5 - : Les dispositions transitoires relatives aux modalités de conclusion du contrat particulier prévues à la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article 23 de la loi du 4 février 1995 susvisée, cessent d'être applicables le 31 décembre 2003.

Art 6 - : Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, la ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'éducation nationale, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, la ministre de la culture et de la communication, le ministre de l'agriculture et de la pêche, la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, la ministre de la jeunesse et des sports, le ministre de la recherche, la ministre déléguée à la famille et à l'enfance, le ministre délégué à la ville, le ministre délégué à l'enseignement professionnel, le secrétaire d'État à l'outre-mer, le secrétaire d'État à la santé et aux handicapés, le secrétaire d'État au logement, la secrétaire d'État au budget, la secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation, le secrétaire d'État à l'industrie, la secrétaire d'État au tourisme, le secrétaire d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle, le secrétaire d'État à l'économie solidaire, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Circulaire interministérielle pour la mise en œuvre des contrats d'agglomération du 6 juin 2001

Le ministre
de l'Intérieur

Le ministre
de l'Équipement,
des Transports
et du Logement

La ministre
de l'Aménagement
du territoire
et de
l'Environnement

Le ministre
délégué
à la Ville

Direction
générale de
l'Administration

Direction
générale
de l'Urbanisme,
de l'Habitat
et de la
Construction

Délégation
à l'Aménagement
du territoire
et à l'Action
régionale

Délégation
Inter-
ministérielle
à la Ville

Direction générale
des collectivités
locales

Paris, le
à

Madame et Messieurs
les préfets de région

Madames et Messieurs
les préfets de département

Objet : Mise œuvre des contrats d'agglomération

L'article 26 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour le développement et l'aménagement durable du territoire (LOADDT) participe de la modernisation des relations entre l'État et les collectivités locales : *il consacre l'agglomération comme nouveau champ de la contractualisation*, en application du contrat de plan État-région. Le contrat d'agglomération constitue une incitation à la définition par les collectivités locales d'un projet global, commun et volontaire de développement et à son portage politique. Il suppose également la consultation des « forces vives » sur le projet d'agglomération, et participe ainsi au renforcement de la démocratie participative. Il invite l'État à

contribuer à la mise en œuvre de ce projet à partir de sa propre vision du territoire concerné.

Le décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 précise les conditions d'application de cet article et fixe notamment l'échéance des signatures de la première génération des contrats d'agglomération au 31 décembre 2003.

Nous souhaitons souligner le caractère novateur et stratégique de cette prise en compte du fait urbain dans la territorialisation des politiques publiques. Avec les dispositions de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ainsi que celles de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), l'article 26 de la LOADDT constitue un élément clé du cadre législatif nouveau en direction des agglomérations. C'est également le cadre dans lequel s'inscrivent les contrats de ville qui sont négociés principalement à l'échelle intercommunale.

Il importe donc que l'ensemble de ces dispositions convergent pour assurer à nos agglomérations et aux personnes qui y vivent et y travaillent un développement durable en matière d'emploi, de qualité de vie et de citoyenneté.

Le rôle de l'État dans la procédure contractuelle

Le projet d'agglomération est élaboré sous la responsabilité pleine et entière des collectivités locales qui en prennent volontairement l'initiative en vue notamment d'aboutir à la signature d'un contrat. Il est soumis pour avis au conseil de développement.

C'est lors de la négociation du contrat que vous devez être en mesure de faire valoir les enjeux de l'État pour le développement économique et social de l'agglomération concernée. Ce point de vue de l'État sera élaboré le plus *en amont* possible de la négociation contractuelle sur la base d'un travail inter services.

Vous vous appuyerez pour ce faire sur les différents documents disponibles émanant des services déconcentrés ou les ayant impliqués : stratégie de l'État en région, projet territorial de l'État, diagnostic d'agglomération réalisé à l'initiative du ministère de l'équipement, documents préparatoires au contrat de ville, au grand projet de ville ou à l'opération de renouvellement urbain, document unique de programmation pour les fonds structurels européens...

Nous attirons votre attention sur le fait que ce point de vue ne doit pas être seulement technique ou descriptif. Il doit intégrer les choix stratégiques, en particulier la convergence, à l'échelle de l'agglomération concernée, des objectifs de développement durable et de solidarité. Il suppose donc l'analyse de l'impact social et territorial des stratégies relatives au développement dans toutes ses dimensions.

Cette démarche, tout à fait essentielle, d'élaboration d'un point de vue spécifique de l'État sur la territorialisation des politiques qu'il est amené à conduire dans les agglomérations, peut s'accompagner d'une fonction d'aide et de conseil technique en direction des collectivités locales. La réalisation d'un diagnostic partagé de l'agglomération entre l'État et les collectivités locales pourra utilement concourir à la mise à disposition par l'État des informations, statistiques ou études dont il dispose, tout en préparant la discussion sur les choix mutuels devant conduire au contrat (circulaire du 1^{er} avril 1999).

Durant la phase de négociation contractuelle, vous serez alors en mesure de soutenir les collectivités locales dont les projets de territoire contribuent à la mise en œuvre des grands objectifs découlant en particulier des nouvelles dispositions législatives, et ceci à l'échelle de l'agglomération. Il vous appartient donc d'anticiper sur cette fonction de *veille stratégique* et d'organiser les services de l'État pour qu'ils soient en capacité de répondre à cet impératif. Vous veillerez en particulier à organiser la bonne articulation des

niveaux régional et départemental. S'agissant d'un contrat en application du contrat de plan État-région le préfet de région assurera un rôle de coordination. Le contrat sera signé par le préfet de région ou, par délégation, par le préfet de département.

Périmètres et stratégie

Le contrat d'agglomération, par l'effort financier que l'État lui consacre, doit être l'occasion de favoriser la pertinence et la cohérence des périmètres d'intervention. Cette cohérence doit s'apprécier, au-delà des périmètres institutionnels, au regard de critères spatiaux, économiques, sociaux et financiers. Il vous appartient d'indiquer lors de l'élaboration du point de vue de l'État quel est, pour l'État, le périmètre du contrat le plus pertinent.

La question des périmètres

Pour cette première génération de contrats d'agglomération la LOADDT a prévu une période transitoire jusqu'en 2006. La signature d'un contrat d'agglomération par l'État doit donc être mise à profit pour contribuer durant cette période à l'harmonisation des périmètres.

Dans une majorité des cas l'aire urbaine au sens de l'INSEE - en dépit des résultats du dernier recensement qui en indiquent l'extension - paraît constituer, pour l'État, le périmètre de référence lors de la négociation du contrat avec les collectivités locales. Elle constituera également la référence pour le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCOT) prévu par la loi SRU.

Dans un but d'efficacité vous inviterez donc les collectivités locales, chaque fois que cela sera possible, à faire converger les périmètres de leurs projets, le périmètre des actions du contrat d'agglomération et celui du SCOT, en utilisant la référence à l'aire urbaine.

À travers l'effet financier du contrat d'agglomération,

dont le périmètre et les exigences d'organisation sont souples pendant la période transitoire, vous inciterez les communes périurbaines et rurales dont l'appartenance à la communauté urbaine ou d'agglomération vous paraît renforcer la cohérence du périmètre de cet établissement, à se situer dans cette perspective intercommunale en mettant à profit la période transitoire du contrat. Ceci nécessite qu'elles s'engagent à rejoindre la communauté urbaine ou d'agglomération existante à l'échéance du contrat, qui constitue donc un levier pour faciliter cette organisation.

Dans les aires urbaines polycentriques ou particulièrement étendues vous inciterez à une réflexion commune sur l'ensemble de l'aire afin qu'il y ait, sinon un seul projet, du moins plusieurs projets élaborés autour d'un tronc commun. Dans ce cas, il pourra y avoir plusieurs contrats d'agglomération sur l'aire urbaine, signés avec les structures intercommunales à fiscalité propre.

Lorsque plusieurs EPCI à taxe professionnelle unique coexistent sur une même aire urbaine de plus de 50 000 habitants, vous chercherez à obtenir un engagement de ces établissements à ce que leurs communes membres constituent, au terme du contrat, une seule communauté urbaine ou d'agglomération. À défaut, et hormis les cas complexes qui pourraient justifier la signature de plusieurs contrats, vous signerez un contrat avec la seule communauté urbaine ou d'agglomération dont le périmètre vous paraît le plus pertinent.

Lorsque certaines communes isolées ou membres d'un EPCI, mais pas de la communauté d'agglomération ou de la communauté urbaine qui structure l'agglomération, seront réticentes à la signature du contrat pour éviter de rejoindre la communauté urbaine ou d'agglomération à l'échéance du contrat, il vous appartiendra de souligner qu'elles ne pourront pas, dans ce cas, bénéficier de financements dans la prochaine génération des contrats de plan.

Par ailleurs, vous refuserez de signer un contrat d'agglomération avec un EPCI à taxe professionnelle unique qui se serait constitué de manière défensive à la périphérie immédiate d'une communauté urbaine ou d'agglomération sauf, bien évidemment, si les communes de cet EPCI s'engagent à rejoindre ladite communauté avant le terme du contrat.

Agglomérations et pays

Vous pourrez constater des pays dont les périmètres *comprennent* celui de l'agglomération, et qui se rapprochent ou même dépassent l'aire urbaine. Ceux-ci seront alors conçus comme un ensemble d'intercommunalités sur lequel s'appuieront aussi bien le projet d'agglomération que la charte de pays. D'une manière générale, le contrat d'agglomération précède le contrat de pays et une convention doit lier les deux contrats.

Il ne pourra pas être signé de contrat de pays avec un pays qui entoure une agglomération sans la comprendre, ni avec un pays constitué à des fins défensives et empêchant la structuration de l'agglomération.

Agglomérations et SCOT

La préparation du processus contractuel à travers l'élaboration du projet d'agglomération va être largement concomitante avec la réflexion sur le périmètre du futur schéma de cohérence territoriale. Il importera donc, autant que possible, de faire converger les exercices d'élaboration du projet et de planification spatiale sur l'aire la plus large possible susceptible d'être portée politiquement. Lorsqu'une charte de pays intègre un projet d'agglomération, vous chercherez autant que possible à rapprocher le périmètre du SCOT de celui du pays. Dans ce cas de figure, il pourra donc y avoir un seul projet d'agglomération-pays, deux contrats liés par une convention et un seul SCOT.

Contrat de ville et contrat d'agglomération

Les contrats de ville 2000-2006 sont en phase de mise en œuvre. Ils ont vocation, selon l'article 26 de la LOADDT, à devenir le volet « cohésion sociale et territoriale » des futurs contrats d'agglomération.

Cette notion de volet ne doit pas conduire à spécialiser au sein du contrat d'agglomération les problématiques de la politique de la ville. En effet, les contrats de ville 2000-2006 sont désormais conçus et engagés très largement à l'échelle intercommunale. Ils comprennent à la fois des interventions sur les territoires prioritaires définis localement et développent des programmes d'actions de lutte contre la ségrégation urbaine et sociale à l'échelle de la commune et de l'agglomération. En ce sens ils nécessitent de revoir les politiques structurelles mises en œuvre à l'échelle intercommunale qui ont pu conduire à des effets d'enclavement social et territorial. Il s'agit dès lors de conjuguer les impératifs de solidarité et de développement au niveau du quartier, de la commune et de l'agglomération.

Dans le contexte actuel où les contrats de ville sont en phase de mise en œuvre et les contrats d'agglomération en phase d'élaboration, la création d'une entité unique de pilotage peut paraître prématurée. Il importe donc d'utiliser la période transitoire pour faire converger les objectifs et rapprocher les procédures. La place d'un véritable débat sur les enjeux est primordiale, la collaboration entre les équipes techniques est indispensable.

Cette articulation peut s'effectuer au moyen :

- d'un préambule du contrat d'agglomération qui fait sien les orientations du contrat de ville ;
- de conventions thématiques du contrat de ville intégrant les orientations du contrat d'agglomération et renvoyant à ses moyens financiers spécifiques ;

- de conventions territoriales destinées à mieux inscrire les territoires prioritaires, notamment les grands projets de ville, dans la dynamique d'agglomération.

Contenu, financement et suivi des contrats d'agglomération

Principes et objectifs

Les contrats d'agglomération incitent à mettre en œuvre une stratégie de développement conjointe de l'État et des collectivités locales pour dynamiser un territoire de projet. Dès lors vous veillerez, lors de la phase de négociation des contrats, à ce qu'ils respectent un certain nombre d'objectifs :

- traduire sur la période du contrat des *options stratégiques de long terme* (15 ans) pour l'agglomération concernée, telles qu'elles sont exprimées dans le projet d'agglomération d'un côté, et dans les objectifs de l'État pour l'agglomération de l'autre

- contribuer à *l'intégration locale* des logiques de développement économique et de solidarité, ainsi que la prise en compte du développement durable. Vous veillerez en particulier à ce que les actions retenues participent de la résorption des inégalités entre les espaces à l'intérieur des agglomérations et ne consacrent ni ne renforcent une segmentation entre des zones à fort potentiel économique et résidentiel et des quartiers d'habitat social, comme ceci est d'ailleurs prévu par la loi SRU.

- transposer ces projets en *financements pluriannuels* précis engageant chacun des partenaires signataires du contrat, collectivités locales, région, département le cas échéant et État.

Dans tous les cas il s'agit d'identifier des programmes peu nombreux et ciblés qui font sens à l'échelle de l'agglomération et sur lesquels le contrat d'agglomération apporte une valeur ajoutée spécifique par rapport aux procédures existantes.

Contenus et financement

Au-delà de ces grands principes de positionnement de l'État dans la procédure contractuelle, le contenu des contrats d'agglomération pourra regrouper des projets de nature variée et concernant de nombreux ministères. Plusieurs d'entre eux préparent d'ailleurs des instructions à leurs services déconcentrés dans l'esprit de la circulaire des ministres de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 14 décembre 2000 relative au volet territorial des CPER ainsi que celle du ministre de l'équipement, des transports et du logement du 26 décembre 2000.

Les financements susceptibles d'être mis au service de la stratégie d'agglomération concernent :

- le volet territorial du contrat de plan Etat-région qui se monte à environ 25% du montant total du CPER;
- le volet régional lorsque de grandes thématiques inscrites dans ce volet sont susceptibles d'être territorialisées dans le contrat d'agglomération ;
- les fonds structurels européens (FEDER et FSE). Nous vous rappelons à ce sujet que les nouvelles orientations de la politique régionale européenne font une large place aux enjeux urbains ;
- les crédits non contractualisés de certains ministères, que ce soient des crédits d'investissement ou de fonctionnement ;
- les participations d'autres partenaires publics, notamment celles de la Caisse des dépôts et consignations.

Le contrat d'agglomération n'est pas uniquement destiné à mobiliser et « flécher » sur l'agglomération des crédits pour mener des projets d'investissement. L'occasion doit être saisie pour territorialiser les politiques publiques et mener des actions à fort effet d'intégration territoriale et de décloisonnement suscitant un *effet d'organisation*.

La participation du FNADT aux contrats d'agglomération est déjà intégrée dans le volet territorial des contrats de plan et devra être utilisée pour l'ingénierie

d'élaboration des projets d'agglomération, l'aide au démarrage des conseils de développement ou le financement d'actions promouvant des objectifs d'aménagement du territoire. Vous veillerez particulièrement au renforcement de l'ingénierie des projets d'agglomération. Celle-ci pourra prendre des formes variées. Le FNADT pourra être mobilisé à cette fin. Les modalités de pérennisation, le cas échéant, sous forme d'agences d'urbanisme et de développement seront à préciser avec la DGUHC. Le FNADT pourra également participer au financement d'études initiées par les agences existantes, à condition qu'un cahier des charges précise leur apport à l'élaboration ou à l'actualisation d'un projet d'agglomération. Les crédits du FNADT, hors contrat de plan, n'ont pas vocation à financer les actions du contrat d'agglomération. Le préfet de région, en lien avec les préfets de départements, a la responsabilité de coordonner et de finaliser les négociations financières du contrat d'agglomération avec l'ensemble de collectivités locales et acteurs publics concernés.

Suivi et évaluation

L'organisation du suivi et de l'évaluation des contrats d'agglomération revêt un caractère obligatoire. Il importe de préciser dans le contrat les modalités du pilotage et du suivi des projets inscrits.

Nous insistons sur le fait que cette procédure de suivi doit être conçue comme étant largement partenariale et impliquer fortement l'État signataire. La mise en place d'un comité de pilotage du contrat réunissant le préfet de département et les exécutifs des différentes collectivités locales et territoriales signataires semble être la meilleure manière de faire le point sur l'état d'avancement global du contrat ou de procéder aux ajustements et aux réorientations nécessaires. L'instruction détaillée des projets reste du ressort d'un comité technique réunissant les mêmes partenaires à intervalles beaucoup plus réguliers.

Textes de référence

- loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999
- loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999
- loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000
- décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération
- circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 relative à l'évaluation des procédures contractuelles
- circulaires :
 - interministérielle du 1^{er} avril 1999 relative au diagnostic partagé des agglomérations ;
 - interministérielle du 8 juin 2000 relative à l'observation des territoires ;
 - interministérielle du 14 décembre 2000 relative au volet territorial des contrats de plan État-Région ;
 - du ministère de l'équipement, du transport et du logement du 26 décembre 2000 relative aux priorités et aux modalités de contractualisation pour les contrats territoriaux .

Orientations du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 9 Juillet 2001 sur le développement des agences d'urbanisme

Créées par la loi d'orientation foncière en 1967, 40 agences d'urbanisme ont été progressivement mises en place dans les agglomérations importantes.

Après plus de trois décennies, on note aujourd'hui un fort regain d'intérêt des collectivités territoriales pour cet outil d'ingénierie urbaine. De nombreuses intentions de créations sont exprimées, notamment suscitées par la montée de l'intercommunalité et la relance de la planification impulsées par la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale et la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Alors qu'il se créait en moyenne une agence nouvelle par an entre les années 1990 et 1999, trois agences nouvelles ont vu le jour en 2000. Ce rythme, qui devrait se maintenir durant les prochaines années, conduira sans doute à la création d'une quinzaine d'agences nouvelles d'ici la fin du contrat de plan.

Les agences d'urbanisme ont fait la preuve de leur efficacité, par un positionnement à la dimension de l'aire urbaine, associant agglomération et périphérie, ainsi que par un fonctionnement structurant la coopération intercommunale et induisant un partenariat équilibré entre les collectivités territoriales et l'État en matière d'urbanisme et de développement. L'observation et le recueil de données, les réflexions sur les évolutions urbaines, la mise en cohérence des enjeux et des politiques sectorielles, la préparation des projets d'agglomération et des documents d'urbanisme sont conduits

au sein de ces agences de manière concertée et à une échelle territoriale pertinente.

Les lois précitées ont précisé et élargi le champ de leurs missions et ouvert une alternative à leur statut associatif par la création d'une catégorie de GIP qui sera prochainement précisée par un décret en conseil d'État.

Prenant acte de ces caractéristiques et évolutions, le CIADT a réaffirmé l'intérêt du développement de nouvelles agences d'urbanisme et a retenu l'objectif d'en créer 15 nouvelles d'ici la fin des contrats de plan, sur l'initiative des collectivités locales dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants ou présentant des enjeux particuliers.

Après une première évaluation de la demande effectuée en concertation avec la Fédération nationale des agences d'urbanisme, les ministères de l'aménagement du territoire et de l'équipement donneront mandat au préfet de la région concernée pour l'engagement d'études de faisabilité et missions de préfiguration sur les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). L'opportunité de la création d'une nouvelle agence d'urbanisme associant l'État sera alors appréciée au plan local et validée par le ministère de l'Équipement, après avis du ministre chargé de l'aménagement du territoire.

Le CIADT a décidé en outre qu'à partir de 2002, le financement (hors outre-mer et Île de France) des agences d'urbanisme par l'État sur le chapitre 44-70/30 sera défini selon un critère transparent et équitable basé sur la population, la subvention étant plafonnée à 25 % du total des subventions des collectivités publiques adhérentes.

Les crédits du FNADT contribueront par ailleurs à développer une mise en réseau des agences par territoires cohérents, conformément à la circulaire du 25 août 2000 relative aux réseaux de villes.

Contacts

- Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), 1 avenue Charles Floquet, 75007 Paris, tél. : 01.40.65.12.34., www.datar.gouv.fr

- Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales (DGCL), 2 place des Saussaies, 75008 Paris, tél. : 01.49.27.49.27., www.dgcl.interieur.gouv.fr

- Délégation interministérielle à la ville (DIV), 194 avenue du Pdt-Wilson, 93217 La Plaine Saint-Denis cédex, tél. : 01.49.17.46.46.

- Ministère de l'Équipement des transports et du logement, Direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction, Grande Arche de Défense, Arche Sud, 92055 La Défense cédex, tél. : 01.44.49.80.00., www.equipement.gouv.fr

- Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), 42 rue Notre-Dame des Champs, 75006 Paris, tél. : 01.44.39.34.56., www.grandesvilles.org

- Assemblée des communautés de France (ADCF), 182 rue de Rivoli, 75001 Paris, tél. : 01.55.04.89.00., www.adcf.asso.fr

- Fédération nationale des agences d'urbanisme, 1 rue de Narbonne, 75007 Paris, www.fnau.org

Agglomération (ou unité urbaine)

Ensemble d'habitations tel qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres et qui comprend au moins 2000 habitants.

Aire urbaine

Ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par : - un pôle urbain, une couronne périurbaine composée de communes rurales ou d'unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le reste de l'aire urbaine.

ADCF

Assemblée des communautés de France

AMF

Association des maires de France

AMGVF

Association des maires de grandes villes de France

Communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef lieu du département.

Communauté de villes

Regroupement de communes proposé par la loi de 1992 et supprimé par la loi de 1999.

Communauté urbaine

La communauté urbaine a été instituée par la loi de 1966. C'est un EPCI regroupant plusieurs communes

d'un seul tenant et sans enclave. Douze communautés urbaines existaient avant la loi de 1999. Depuis, la loi de 1999 toute nouvelle communauté urbaine doit comprendre à sa création au moins 500 000 habitants. C'est la forme la plus achevée de la coopération intercommunale où les communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Contrat de plan État-région (CPER)

Institués par la loi du 29 juillet 1982, les CPER sont le support de la planification décentralisée. Ils sont signés autour des objectifs que l'État et la région s'engagent à réaliser conjointement et à cofinancer. Ils sont renégociés tous les 7 ans (anciennement 5) au même rythme que les fonds structurels européens.

Contrat d'agglomération

Le contrat d'agglomération a été créé par l'article 26 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999. Il est régi par le décret du 21 décembre 2000 qui en fixe la procédure. Il s'agit d'un contrat particulier signé en application du volet territorial d'un contrat de plan État-région. Il s'applique dans les aires urbaines de plus de 50 000 habitants dont la ville centre a plus de 15 000 habitants. Il est l'aboutissement d'un processus qui passe par l'élaboration d'un projet d'agglomération soumis pour avis à un conseil de développement avant son approbation par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU). Il peut s'agir d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une Communauté de communes à TPU. Le contrat est ensuite l'objet d'une négociation qui aboutit à sa signature par l'EPCI, le conseil régional et l'État et, le cas échéant, le département. Sa durée est celle du contrat de plan. Son articulation avec le contrat de ville est

l'objet d'un soin particulier. Le contrat de ville a vocation à se fondre dans le contrat d'agglomération.

Une circulaire du 6 juin 2001 signée par la DATAR, la DIV, la DGUHC, la DGCL et la DGA en trace le cadre pour le compte de l'État.

Décentralisation

Il s'agit du processus par lequel l'État et l'administration centrale abandonnent une partie de leurs prérogatives au profit des collectivités territoriales.

District

Regroupement de communes créé par la loi en 1959 et supprimé par l'article 51 de la loi de 1999.

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

Les EPCI se distinguent selon leur autonomie financière. Il existe des EPCI qui sont financés par les contributions de leurs membres et les EPCI à fiscalité propre. Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération sont deux formes d'EPCI à fiscalité propre.

Fonds structurels

Ce sont des fonds européens destinés à la mise en œuvre de la politique européenne régionale. Ils sont au nombre de quatre : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole « section orientation » (FEOGA-O), le Fonds social européen (FSE) et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Gouvernance

La notion de gouvernance est apparue récemment pour qualifier la gestion publique. Elle désigne un mode de gouvernement qui insiste sur les relations et les processus à mettre entre place entre les acteurs plutôt que sur les relations institutionnelles. Dans la

gouvernance, la relation entre gouvernants et gouvernés se transforme au profit de la participation et de la mise en œuvre de projets communs notamment à travers des partenariats public-privé.

LOADDT ou loi Voynet

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, du 25 juin 1999, modifiant la loi du 4 février 1995, propose une nouvelle organisation pour mettre en place les conditions d'un développement durable des territoires. Elle s'appuie sur les schémas de services collectifs, les schémas régionaux d'aménagement et du développement du territoire, les agglomérations et les pays. Elle privilégie le contrat entre l'État et les collectivités comme moyen de l'action publique (voir chap. 1).

Loi Chevènement

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, du 12 juillet 1999, offre de nouveaux cadres de coopération intercommunale. Elle repose sur une plus forte intégration des compétences à des niveaux plus pertinents que les limites communales, notamment celui de l'agglomération, souvent identifiée à l'aire urbaine (voir chap. 1).

Loi SRU

La loi relative à la « solidarité et au renouvellement urbain », a été proposée par Messieurs Gayssot, Besson, et Bartolone. Cette loi actualise les dispositions de la loi d'orientation foncière (décembre 1967) introduisant de nouveaux outils pour l'aménagement urbain. La loi reprend et précise par ailleurs les dispositions de la loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1992, notamment en ce qui concerne l'équilibre du logement social dans les agglomérations. Enfin, la loi SRU présente également l'intérêt de préciser ce que devrait être, dans une nouvelle vision de l'urbanisme, le rôle souhaitable de l'Etat. (voir chap. 1)

Plan d'occupation des sols (POS)

Document qui indique la manière dont les communes envisagent d'organiser spatialement leurs activités. Le POS a été remplacé en 2000 par le plan local d'urbanisme.

Pôle urbain

Il s'agit d'une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

Plan de déplacement urbain (PDU)

Institué par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 et rendu obligatoire par la loi sur l'air de 1992 dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, le plan de déplacement urbain a été redéfini par le titre III de la loi SRU. Il propose des orientations pour l'ensemble des moyens de transport et de déplacement à l'intérieur de l'agglomération. Il doit être en adéquation totale avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Plan local d'urbanisme (PLU)

Document qui, au terme de la loi « relative à la solidarité et au renouvellement urbain », a remplacé les POS et dont la fonction est d'exprimer la cohérence des autres documents locaux de planification (dont le PDU et le PLH).

Programme local de l'habitat (PLH)

Document d'études et de programmation créé en 1983 et établi à l'échelle d'une commune ou d'un ensemble de communes. Le PLH définit pour une durée minimum de 5 ans les objectifs prioritaires en matière d'habitat, notamment en ce qui concerne le logement des personnes défavorisées et la répartition équilibrée de l'offre de logements entre les communes.

Schéma directeur (SD) et SDAU

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme a été institué par la loi d'orientation foncière de 1967. Devenu schéma directeur en 1982, il constitue le

document de base de la planification territoriale. Il fixe les grandes orientations stratégiques de l'agglomération ainsi que la destination générale des sols. La loi SRU l'a remplacé par le SCOT.

Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Institué par l'article 1 de la loi SRU, le SCOT a pour ambition de moderniser la planification spatiale. Il est obligatoire dans les aires urbaines et à proximité du littoral. La bonne définition de son périmètre est essentielle à son efficacité.

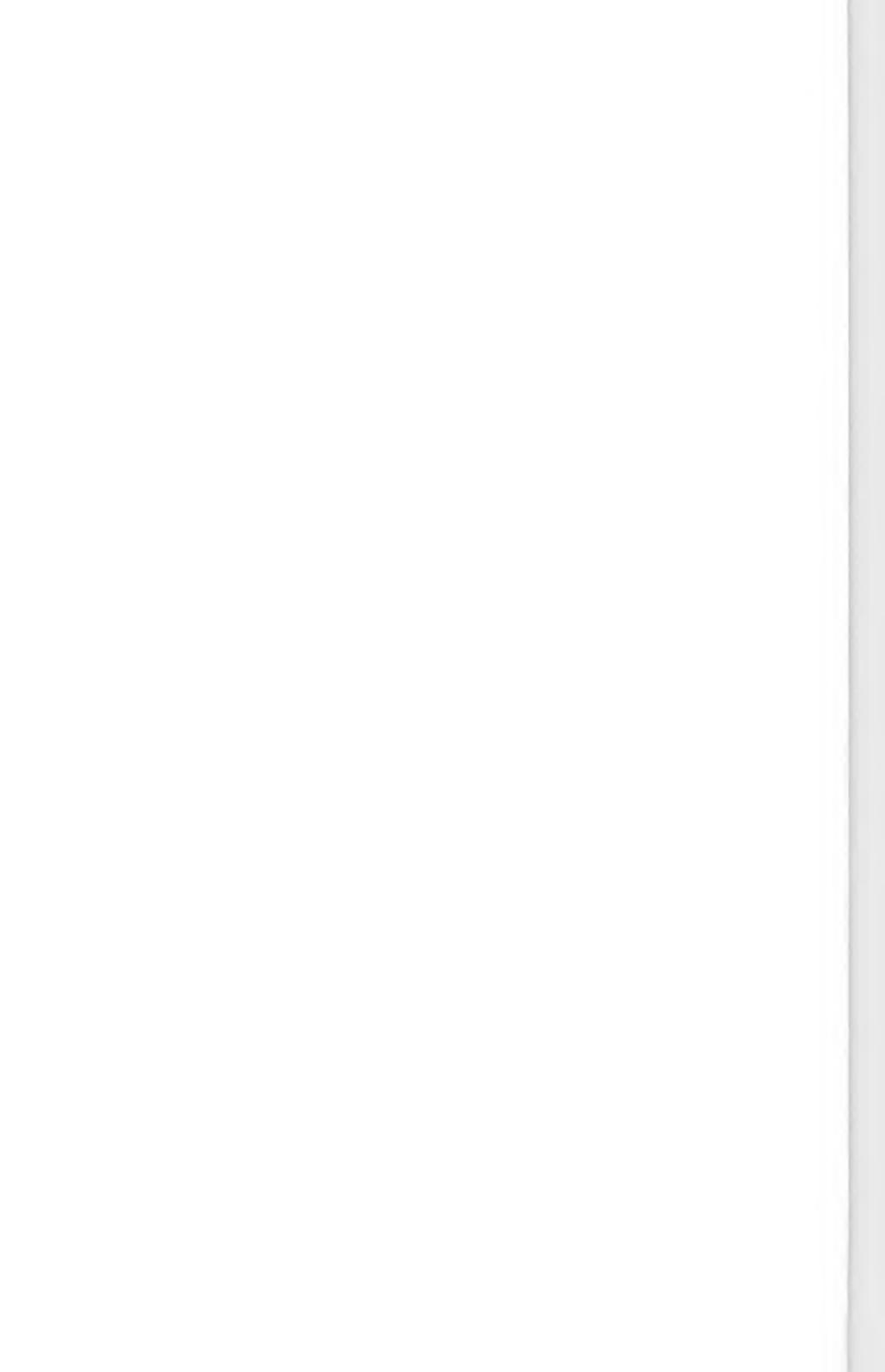
Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR)

Placé auprès du préfet de région, le SGAR a pour mission essentielle de préparer, de mettre en œuvre et d'évaluer les contrats de plan État-région ainsi que d'instruire les dossiers concernant les crédits européens. Il est l'interlocuteur privilégié des services du conseil régional.

Taxe professionnelle unique (TPU)

La loi « Chevènement » prévoit que la taxe professionnelle unique entre en vigueur dès la création d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine ; elle en constitue la ressource principale. L'unification de la taxe professionnelle limite la concurrence fiscale entre communes et permet à la communauté d'agglomération de faire face aux charges qui lui ont été transférées et au développement d'actions nouvelles dans ses domaines de compétence. Les communautés de communes qui le souhaitent peuvent également adopter le TPU.

Achévé d'imprimer en octobre 2001
dans les ateliers de Normandie Roto Impression s.a.
à Lonrai (61250) – N° d'imprimeur : 012333
Dépôt légal : octobre 2001 – *Imprimé en France*



Aujourd'hui, les acteurs locaux occupent une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Dans le même temps, ces politiques s'enrichissent, se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes. Avec « Territoires en mouvement », la DATAR propose une collection de guides pratiques présentant aux acteurs de la recomposition des territoires, sous la forme d'informations simples, les connaissances leur permettant de se familiariser avec les politiques qu'ils sont chargés de mettre en œuvre.

Les agglomérations représentent l'une des nouvelles formes d'organisation du territoire français. S'appuyant sur des « territoires vécus », s'organisant autour de projets et privilégiant la démocratie locale, les agglomérations assurent un regroupement intercommunal et proposent un maillage plus fin et plus solidaire de notre territoire. Avec cet ouvrage, la DATAR donne les raisons du succès de cette nouvelle politique. Plus d'une centaine d'agglomérations et plusieurs millions de citoyens sont concernés.

La Documentation française
29, quai Voltaire 75344 Paris cedex 07
Tél. : 01.40.15.70.00
Télécopie : 01.40.15.72.30

Imprimé en France
Prix : 7€ / 45,92 F
DF : 5 6265-3
ISBN : 2-11-004972-3



9 782110 049728

