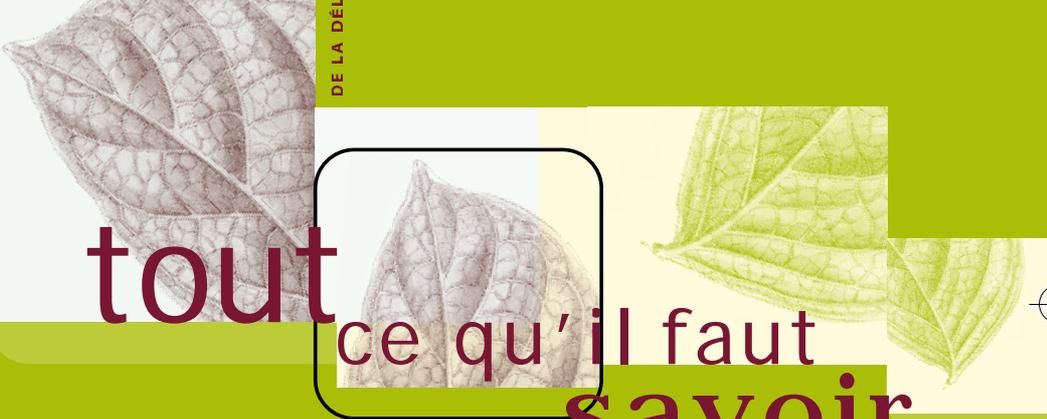


La lettre

DE LA DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE



tout

ce qu'il faut

sur la **savoir**
LOI VOYNET

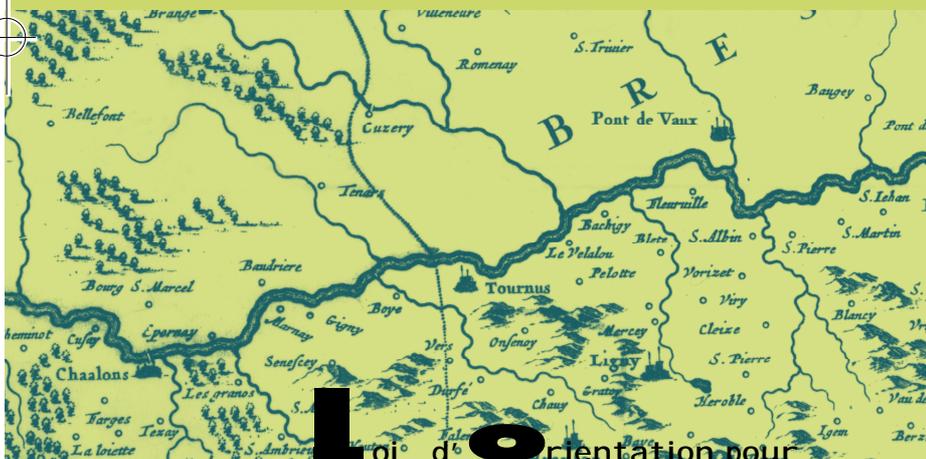
sommaire

3 | ÉDITO

4

| **LOADDT :**
12 INNOVATIONS À RETENIR
 LA PLANIFICATION
 LA RECOMPOSITION
 DES TERRITOIRES
 LA MODERNISATION
 DES SERVICES PUBLICS
 LE DÉVELOPPEMENT
 DU PARTENARIAT

7 | **TOUTES LES QUESTIONS
 À SE POSER
 SUR LA LOADDT**



Loi d'**O**rientation pour
 l'**A**ménagement
 et le **D**éveloppement **D**urable
 du **T**erritoire

DIRECTEUR DELA PUBLICATION : JEAN-LOUIS GUIGOU. RESPONSABLE DELA COMMUNICATION : N. SOKOLOWSKI.
 COORDINATION : C. LAPOSTOLLE. CONCEPTION GRAPHIQUE : MARIE-NOËLLE HEUDE.
 DATAR : 1, Av. CHARLES FLOQUET, 75 343 PARIS CEDEX 07 - TEL : 01 40 65 12 34 - FAX : 01 43 06 99 01.
 COMMISSION PARITAIRE 629 AD - ISSN : 03396436 - SUPPLÉMENTAU N° 167.



éditorial de

DOMINIQUE VOYNET

MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT



La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), votée par le Parlement le 25 juin dernier, renouvelle en profondeur notre conception des politiques publiques.

Nos objectifs sont clairs : favoriser l'égalité des chances entre les territoires sans en rester à la péréquation de la fiscalité locale ; encourager le développement local, non seulement par des discriminations positives liées à tel ou tel zonage, mais aussi en finançant l'ingénierie des projets et en veillant à ce que les aides ne favorisent pas toujours les collectivités les plus riches ; susciter de nouveaux emplois en évitant la concentration et la spécialisation excessive...

Ma conviction, c'est qu'aucun espace n'est jamais condamné pour peu qu'il soit porteur d'un projet. C'est pourquoi, si les objectifs de cette loi sont nouveaux, la méthode l'est aussi : il ne s'agit plus de proclamer depuis Paris ou de telle ou telle capitale régionale d'impossibles programmes mais de mobiliser, sur le terrain, toutes les énergies sur des projets concrets autour d'un pays ou d'une agglomération. Des projets qui valorisent les ressources, plutôt que de compenser les handicaps. Ces pays et ces agglomérations naîtront des projets élaborés par des acteurs locaux ayant envie de travailler ensemble, du contrat qu'ils passeront entre eux et avec l'Etat, et non de découpages administratifs établis sur des bases statistiques.

Cette loi est aussi un texte de rupture parce qu'elle ouvre la voie à une nouvelle conception de la planification. Il s'agit de passer d'une logique de guichet à une logique de projet grâce à neuf schémas de services collectifs. Pour ce faire, il faut favoriser l'expression des besoins de la population par une concertation aussi large que possible puis les hiérarchiser et envisager les différents moyens de les satisfaire.

En un mot, cette loi participe du développement durable que nous appelons tous de nos vœux. Le développement durable c'est d'abord l'idée que nous voulons transmettre aux générations futures le patrimoine collectif dans lequel nous vivons. Cela est vrai pour l'eau, l'air, les sols, les paysages et tout ce qui constitue non pas seulement notre «cadre de vie», mais en réalité les conditions mêmes de notre vie. Mais c'est aussi la durabilité des modes de développement de nos économies. Une croissance économique qui ne permettrait pas de réduire les phénomènes d'exclusion sociale, la concentration des richesses et des activités peut-elle réellement être considérée comme durable ?

Le développement durable, c'est donc un mode de croissance de la société qui garantisse à la fois le progrès économique, social et environnemental. C'est un projet ambitieux mais ce doit être le nôtre à l'aube du nouveau millénaire.

12 **LOADDT** innovations à retenir

UNE NOUVELLE AMBITION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE (LOADDT), A ÉTÉ PROMULGUÉE LE 25 JUIN 1999. RUPTURE, OU CONTINUITÉ ? LE TEXTE ADOPTÉ EN LECTURE DÉFINITIVE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE - 281 VOIX POUR, 223 CONTRE ET 1 ABSTENTION - TIENT CERTAINEMENT DES DEUX. LA LOI DE 1995 N'EST PAS INTÉGRALEMENT REVUE : SUR LES 88 ARTICLES DE LA LOI DE 1995, SEULS 23 SONT MODIFIÉS. MAIS LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT S'EXPRIMENT DANS UN TEXTE DONT L'AMBITION EST D'AMÉNAGER LE TERRITOIRE AU PLUS PRÈS DES RÉALITÉS TERRITORIALES ET DES ATTENTES DE NOS CONCITOYENS, INTÉGRANT LES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.

La planification

1. Neuf schémas de services collectifs

Pierre angulaire du nouveau dispositif de planification territoriale voulu par le Gouvernement, la Loi institue 9 schémas de services collectifs, qui se substituent au schéma national de 1995 : enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports de marchandises, de personnes, énergie, espaces naturels et ruraux, sports. La réalisation de ces schémas a un triple objectif : susciter et fédérer le dynamisme et la coopération des territoires, garantir et optimiser le fonctionnement des services publics, intégrer les impératifs du développement durable. Les schémas de services collectifs permettent de définir collectivement et d'articuler explicitement les grandes politiques sectorielles qui contribuent à la structuration des territoires. Les schémas seront adoptés par décret et un nouveau projet de loi relatif aux orientations stratégiques de la politique d'aménagement du territoire permettra en 2004 une révision des schémas de services collectifs. Par souci de coordination, les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) devront être compatibles avec les schémas de services collectifs. Ce document de planification régionale, élaboré par la région, définit les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements des infrastructures et des services d'intérêt général.

2. L'intégration de la dimension interrégionale

La Loi, dans son article 2, rappelle la nécessité de renforcer les pôles à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne et insiste sur une planification possible au niveau interrégional. Elle imagine des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement des territoires pouvant être élaborés à l'initiative des régions concernées (art. 6).



La recomposition des territoires

3. Les pays

Communauté d'intérêts économiques et sociaux, prioritairement centrés sur un projet, l'innovation, le partenariat entre acteurs publics et privés, le pays n'est ni un nouvel échelon administratif, ni une nouvelle collectivité territoriale. Il s'agit plutôt d'un territoire pertinent dessiné par des communes qui passent contrat autour d'un projet de développement économique. Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays (Art. 25). Pour pouvoir contractualiser à l'occasion de la nouvelle génération de contrats de plan, les pays devront soit être déjà constitués en établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit adopter le statut de groupement d'intérêt public de développement local, ou de syndicat mixte. Ils devront en outre avoir élaboré une charte de développement.

4. Les agglomérations

Parce que ce n'est qu'à l'échelle de l'agglomération, et même de l'aire urbaine, qu'il est désormais possible de concevoir les grands choix d'aménagement et d'urbanisme, l'organisation des transports collectifs, la localisation des activités industrielles et commerciales ou encore une politique de mixité sociale et de résorption des facteurs d'exclusion, l'article 26 de la Loi prévoit des «projets d'agglomérations». Ils s'adressent aux aires urbaines comptant au moins 50 000 habitants, et dont une ou plusieurs communes centre dépassent les 15 000 habitants. Les agglomérations qui souhaiteront bénéficier d'un contrat particulier devront s'engager à se constituer en établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et taxe professionnelle unique avant la fin du contrat, pour pouvoir bénéficier d'une inscription dans le cadre des contrats de plan. Comme pour les pays, un conseil de développement associant les acteurs économiques et sociaux travaillera à l'élaboration du contrat d'agglomération.

5. Les contrats de ville

L'article 27 de la Loi rappelle la possibilité pour l'État et la région de conclure avec les communes ou leurs groupements des contrats de ville destinés aux politiques de développement solidaire ou de requalification urbaine. Ces contrats peuvent être conclus dans le cadre des agglomérations ou des pays.

La modernisation des services publics

6. La sortie du moratoire

L'évolution des services publics doit s'accompagner d'un certain nombre de précautions. Des conventions, contrats ou cahiers de charges fixeront les obligations d'aménagement du territoire des organismes, établissements publics ou entreprises nationales. Les établissements, organismes ou entreprises ayant un réseau en contact avec le public, et qui ne disposent pas de contrats de convention ou de cahiers de charges, devront se doter d'un plan d'organisation au niveau départemental, approuvé par le préfet. Le non respect de ces documents déclenchera la suspension de la décision prise et la réalisation d'une étude d'impact. La suppression simultanée de plusieurs services sur une même commune, du même service sur deux communes limitrophes, ou de plusieurs services au sein d'un groupement de communes, entraîne également la suspension de la décision et la réalisation d'une étude d'impact.

7. Les maisons des services publics

La Loi encourage la mise en commun des moyens pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire et les rapprocher des citoyens. L'idée d'un groupement des services publics est avancée dès lors que s'exprime une demande des usagers. Des maisons des services publics peuvent ainsi voir le jour, l'État étant susceptible de rembourser tout ou partie des sommes engagées par les collectivités dans ce cadre, dans les ZUS ou les ZRR.

8. La directive sur La Poste

Il s'agit en fait de la transcription dans la législation française de la directive européenne du 15 décembre 1997 sur La Poste. L'article 19 de la Loi définit le contenu du service postal universel, tout en précisant les conditions de son monopole sur le territoire national.

9. Les infrastructures de télécommunication

Les collectivités locales peuvent désormais intervenir dans la création d'infrastructures de télécommunications dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable (art. 17).

Le développement du partenariat

L'ensemble de la Loi est placé sous le signe du dialogue, de la concertation, de l'exigence partenariale. Dès son article 1, le texte rappelle, à propos de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire, que les citoyens sont associés à son élaboration et à sa mise en œuvre, ainsi qu'à l'évaluation des projets qui en découlent. Parallèlement, la loi institue ou renforce les procédures de concertation (élaboration des schémas de services collectifs, mise en œuvre de pays et des agglomérations) et des instances de concertation.

10. Le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT)

Créé par la Loi de 1995, le CNADT voit son rôle renforcé par l'article 4 de la LOADDT. Il formule des avis sur les politiques d'aménagement du territoire, peut se saisir de toute question sur ces sujets, et rédige annuellement un rapport au Parlement. Sa commission permanente est désormais chargée d'une évaluation des politiques d'aménagement et de développement du territoire. Ces débats en séance plénière sont désormais publics. Il associe élus, organisations socioprofessionnelles et représentants du monde associatif.

11. Les Conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT)

Les CRADT, associent l'ensemble des acteurs territoriaux en s'élargissant aux acteurs économiques et sociaux. La loi élargit leur représentativité pour tenir compte de l'émergence des nouveaux territoires de projet. Elles sont consultées sur les politiques publiques d'aménagement du territoire à l'échelle régionale : Schémas de Services Collectifs, SRADT, services publics, pays pour lesquels elle donne un avis conforme.

12 La création de deux délégations parlementaires

La Loi renforce l'intervention des parlementaires dans l'appréciation des politiques d'aménagement du territoire. Une délégation parlementaire de 15 membres est ainsi constituée dans chacune des deux assemblées (art. 10). Elles recueillent des données sur l'aménagement et le développement des territoires et évaluent la politique menée dans ce domaine. Elles seront saisies sur les projets de décrets de Schémas de Services Collectifs par le Gouvernement.



La politique d'aménagement du territoire s'inscrit dorénavant dans le champ du développement durable, et s'appuie sur quatre priorités :

- 1 un développement régional durable, organisé autour du fait urbain, et résolument ouvert sur l'international, qui passe par le développement et la modernisation des équipements et des services dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la santé, du sport...
- 2 une organisation solidaire des territoires construite sur des logiques de partenariats économiques et institutionnels ayant la double préoccupation de créer des espaces économiques pertinents et d'accroître l'initiative des citoyens et leur participation à la décision publique ;
- 3 la préservation du cadre de vie dans la diversité des territoires, c'est à dire la sauvegarde du modèle de ville à l'européenne auquel les Français sont fortement attachés, la qualité des campagnes comme la richesse des espaces naturels ;
- 4 l'association des Français aux buts poursuivis par la puissance publique comme à ses choix grâce à des procédures de délibération leur permettant d'exprimer leurs idées et de confronter leurs intentions.

TOUTES LES QUESTIONS À SE POSER SUR LA LOADDT

Schémas de services collectifs

1. Qu'est ce qu'un schéma de services collectifs ?

Il s'agit d'un document de planification, élaboré sur la base d'un horizon de 20 ans. L'ambition est d'anticiper certaines ruptures à venir tout en accompagnant les évolutions structurelles déjà engagées, dans différents champs stratégiques pour l'aménagement et le développement du territoire, afin que les projets, programmes ou opérations d'équipements et de services, contribuent à la mise en œuvre de stratégies globales et durables. En affichant et en se concertant sur des ambitions nationales de long terme, l'État assure ainsi son rôle stratégique, au service du développement des territoires et des citoyens.

2. Quels sont les champs couverts par les schémas de services collectifs ?

Au nombre de neuf, les schémas couvrent l'ensemble des politiques sectorielles structurant le territoire : l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, les transports de voyageurs et de marchandises, l'énergie, les espaces naturels et ruraux, le sport. Des critères ont présidé à la détermination des champs concernés : leur dimension structurante pour l'organisation du territoire national, leur besoin d'articulation et de hiérarchisation des différentes interventions publiques. Les politiques publiques de proximité (comme la sécurité, l'enseignement scolaire, etc.), qui irriguent l'ensemble des territoires, ne sont pas concernées par ces outils de planification.

3. En quoi la notion de services collectifs est-elle nouvelle ?

L'enjeu est celui de l'accessibilité effective de tous aux services. Plutôt que de promouvoir l'extension systématique d'une offre standardisée d'équipements, la notion de services collectifs conduit à inverser la perspective pour concevoir la planification en termes d'usages et de services effectifs, sur des territoires différenciés. A l'ancienne logique de planification prioritairement centrée sur l'offre, la notion de schémas de services collectifs substitue une démarche plus attentive aux besoins. En conséquence, le champ traditionnel de la planification s'ouvre à des secteurs qui ne sont pas forcément « équipementiers », les espaces naturels et ruraux par exemple, tandis que se modifie également l'élaboration même des documents de planification, pour offrir des modalités de mise en œuvre partagées et donc différenciées selon les territoires.

4. Est-il réaliste de vouloir planifier à vingt ans ?

L'horizon de 2020 constitue bien entendu une référence symbolique, celle du long terme. Elle n'a pas la même valeur selon les champs considérés puisque, pour ce qui concerne la programmation des transports, c'est quasiment demain tandis que, pour les technologies de l'information et de la communication, la rapidité des mutations technologiques rend difficile toute prévision à plus de cinq ans. Cette forme de planification permet d'inscrire d'emblée ces politiques structurantes dans la durée. Elle ne constitue pas pour autant une prévision rigide parce qu'elle serait intangible. La loi prévoit des modalités de révision, en articulation notamment avec les calendriers propres aux contrats de plan État-région, afin de garantir toute sa souplesse à l'exercice. Il s'agit d'anticiper l'avenir pour le maîtriser et adapter en conséquence les politiques publiques structurantes pour le territoire.

5. Pour la première fois, des documents de planification sont consacrés à la gestion des espaces naturels et ruraux, à l'énergie et au sport. Pourquoi ?

Cet élargissement du champ de la planification repose sur une conception plus extensive des « infrastructures », pour reprendre la terminologie propre à la planification traditionnelle. Dans la perspective du développement durable, les espaces naturels et ruraux constituent, autant que les transports ou la culture, un « champ » où se posent également des enjeux d'accès, de services et de structuration qu'il revient aux pouvoirs publics de gérer et de développer sur le long terme. Le secteur de l'énergie, et plus particulièrement des énergies locales, qu'il s'agit de gérer de façon durable au sein des espaces régionaux, demande également à faire l'objet d'une prévisibilité et d'une lisibilité absentes jusqu'à présent. Que ce soit sous l'angle des loisirs ou celui du développement économique et de la cohésion sociale, le sport représente quant à lui un secteur où les différentes politiques publiques, à partir d'équipements de rang très différent, appellent un effort d'articulation et de cohérence, au bénéfice de services qui intéressent très directement la plupart de nos concitoyens.

6. Les schémas de services collectifs se substituent-ils au schéma national d'aménagement et de développement du territoire ?

Les schémas de services collectifs constituent bien une réponse au déficit de planification dont le projet de schéma national portait témoignage, à défaut de le résoudre. Avec la même ambition nationale de développement et de cohésion, les schémas de services collectifs visent cependant à renouveler en profondeur les contenus et la méthode de planification. Adossés à de grandes priorités nationales et un certain nombre de choix stratégiques, les schémas de services collectifs permettront de concilier la nécessaire référence à un cadre commun d'action, défini par l'État, et une mise en œuvre sélective et différenciée, en fonction des besoins territoriaux. A la différence du projet de schéma national, les schémas de services collectifs ont vocation à constituer un instrument précis mais souple et non exhaustif de planification.

7. Comment les collectivités locales sont-elles associées à leur élaboration ?

La multiplication des niveaux administratifs et territoriaux d'intervention constitue le nouveau contexte dans lequel s'élaborent et se mettent en œuvre les politiques publiques. Plutôt que d'encadrer strictement, l'État doit accompagner les stratégies et les projets portés par les différents acteurs territoriaux. C'est pourquoi l'élaboration des schémas de services collectifs est fondée sur une large concertation des partenaires territoriaux, et notamment des collectivités régionales. Chaque schéma a ainsi fait l'objet d'un document de cadrage, élaboré nationalement, puis de contributions régionales, construites dans le cadre des Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire.

8. Quelle forme juridique prendront les schémas ?

Les schémas une fois élaborés seront approuvés par décret après une dernière consultation nationale (CNADT et délégations parlementaires) et régionales (régions et CRADT).

9. Quels liens doivent exister entre les schémas de services collectifs et le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire élaboré dans chaque région ?

La loi prévoit que les SRADT devront être compatibles avec les schémas de services collectifs. Mais au delà de ce lien formel, il faudra rechercher une réelle complémentarité entre les documents. L'élaboration des SRADT devrait permettre aux acteurs territoriaux de se saisir des Schémas de Services Collectifs pour permettre dans ce cadre, des modalités de mise en œuvre partagée et donc différenciée selon les territoires.

Pays

10. Qu'est-ce qu'un pays ?

Un pays est un territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale ; un lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations... autour d'un projet commun de développement ; un niveau privilégié de partenariat et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'État et de l'Europe en faveur du développement local.

11. Le pays est-il un nouvel échelon de collectivité locale ?

Non. Un pays n'est ni une circonscription administrative ni une nouvelle collectivité locale. Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences et n'a pas de fiscalité propre. Le pays s'organise dans une logique de mission, à travers des tâches de coordination, d'animation et de mobilisation des différents acteurs publics et privés du territoire qui le composent.

12. Qui décide de la création d'un pays ?

L'initiative de la création d'un pays relève des communes ou de leurs groupements. Un pays se fonde par conséquent sur le volontariat local. Il a par ailleurs besoin de rechercher, dès sa création, l'adhésion la plus large des collectivités locales dans la mesure où sa charte devra être approuvée par l'ensemble des communes.

13. Comment un pays doit-il être reconnu ?

Par souci de cohérence avec les contrats de plan Etat-région qui leur serviront de cadre de financement, les pays seront désormais reconnus après avis conforme de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT). Ils le seront en deux phases distinctes afin d'offrir une plus grande souplesse à la démarche. La définition d'un périmètre d'étude permettra aux acteurs locaux de s'engager progressivement, sans aucune contrainte de structure, dans un travail de concertation et de réalisation d'une charte. La reconnaissance définitive du pays n'interviendra qu'au terme de l'élaboration de cette charte et de son approbation par les communes et leurs groupements. Le périmètre d'un pays sera arrêté par le ou les préfets de région compétents après avis du ou des préfets de département, des conseils généraux et régionaux concernés.



14. Un pays doit-il comprendre un nombre minimal d'habitants, de communes ou de cantons ?

La loi définit les pays par leur cohésion territoriale et non par des seuils ou des critères rigides. Cette souplesse est destinée à prendre en compte l'hétérogénéité des territoires et leur forte disparité de densité démographique. Un pays doit néanmoins s'organiser dans une recherche de complémentarité ville-campagne et fédérer les collectivités que rapprochent de fortes interdépendances socio-économiques, une identité patrimoniale, une solidarité d'usage en matière d'équipements et de services publics ainsi que des ressources suffisantes pour conduire un projet de développement. Dans la pratique, un pays s'apparente à un bassin d'emploi et comprend plusieurs dizaines de communes situées dans plusieurs cantons.

15. Qu'est-ce qu'une charte de pays ?

La charte d'un pays est un document de référence qui détermine la stratégie du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services. La charte contribue à formaliser les engagements réciproques des différents acteurs concernés. Elle décrit les orientations fondamentales du pays à un horizon minimal de dix ans et précise les principes et moyens d'action dont ce dernier se dote pour remplir ses objectifs. La charte traduit un projet global de développement durable qui doit répondre, selon les recommandations des agendas 21 locaux aux objectifs d'équité sociale, d'efficacité économique, d'amélioration de l'environnement ; aux principes de subsidiarité et de transversalité ; à une recherche de participation des citoyens, de transparence des décisions ; aux défis de conciliation du long terme et du court terme.

16. Un pays doit-il respecter les limites administratives ?

Le périmètre d'un pays n'est pas tenu de respecter les limites administratives des cantons, des arrondissements, des départements ou des régions. Lorsque la cohésion d'un territoire le justifie, le pays permet d'associer des communes situées dans des entités administratives distinctes. La loi d'orientation exige au demeurant que les limites d'un pays respectent le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés de communes, districts...).

17. Quels sont les liens entre les pays et les communautés de communes ?

Le pays permet à des communautés de se concerter et de mutualiser leurs moyens à une échelle adaptée aux enjeux du développement économique contemporain. Les communautés de communes ont un rôle actif dans la constitution mais également le fonctionnement du pays. Compte tenu des compétences qu'elles détiennent, les communautés sont destinées à être les maîtres d'ouvrage de nombreux projets décidés à son échelle. Pour demeurer un organisme léger, centré sur des missions d'études, d'animation et de conception, le pays a nécessairement besoin de s'appuyer sur les groupements intercommunaux. Il est par conséquent logique qu'il en respecte l'unité.

18. Comment un pays doit-il associer les milieux socioprofessionnels et associatifs ?

Le renforcement du partenariat entre élus, milieux socioprofessionnels et associatifs est l'un des objectifs prioritaires que doit se donner un pays. La loi rappelle et organise ce principe de partenariat en exigeant la création d'un conseil de développement au sein de chaque pays. Ce conseil sera librement organisé et composé à l'échelle locale mais il devra être étroitement associé à l'élaboration de la charte ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets.

19. Les pays ne concernent-ils que les seuls espaces ruraux ?

Non. Les pays permettent, par leur plasticité, de répondre à des réalités territoriales différentes. Leur objectif est de renforcer les solidarités et les complémentarités entre espaces ruraux et urbains. Ils s'organisent par conséquent autour de petites villes, de villes moyennes mais également autour d'agglomérations significatives lorsque ces dernières souhaitent disposer d'un cadre de coopération avec l'espace rural ou périurbain de leur aire d'influence. Les agglomérations de plus de 50 000 habitants pourront renforcer leur cohésion et leur unité internes à travers la nouvelle formule d'intercommunalité qui leur est réservée (communauté d'agglomération) et les contrats particuliers auxquels elles auront droit. Cette démarche ne sera pas pour autant incompatible avec leur inclusion dans un pays, espace plus vaste et institutionnellement plus souple. Dans ce cas, contrat de pays et contrat d'agglomération pourront s'articuler et se compléter dès lors que les parties concernées se seront entendues par voie de convention.

20. Une commune peut-elle appartenir simultanément à un pays et à un parc naturel régional ?

Oui, même s'il est souhaitable de limiter le plus possible ces situations, notamment par la recherche d'une harmonisation préalable des périmètres des pays et des parcs naturels régionaux. Au demeurant, la loi envisage les cas de chevauchement possibles qui tiennent aux vocations et aux configurations territoriales propres des pays et des parcs naturels. Afin d'éviter tout conflit de compétence ou toute incompatibilité entre deux chartes s'appliquant aux mêmes communes, la loi prévoit qu'un pays ne pourra comprendre des communes déjà incluses dans un parc naturel régional que s'il s'entend avec ce dernier pour préciser leurs champs d'intervention respectifs par voie de convention. En toute hypothèse, la charte du pays devra être compatible avec celle du parc naturel régional sur leurs parties communes.

21. A quelles conditions et à partir de quand les pays pourront-ils signer un contrat particulier?

Les contrats de pays n'interviendront qu'en application du contrat de plan Etat-région. Il faudra par conséquent attendre que le contrat de plan soit signé entre l'État et la région et que les deux partenaires aient défini, au niveau régional, le cadre et les priorités de leurs interventions mutuelles. De leur côté, les pays devront répondre aux conditions que définit la LOADDT. Il faudra qu'ils aient constitué leur conseil de développement et fait approuver leur charte et reconnaître leur périmètre définitif. Il faudra également qu'ils négocient avec les partenaires financiers (Etat, région, département le cas échéant) un programme d'actions de qualité et conforme aux enjeux et priorités énoncés par la charte. Enfin, les pays ne pourront signer un contrat particulier que s'ils présentent une organisation minimale à ce stade, soit en constituant un syndicat mixte, soit un groupement d'intérêt public de développement local. Seuls les pays intégralement recouverts d'intercommunalités à fiscalité propre seront dispensés de la création d'un tel organisme de droit public.

La constitution des pays sera par conséquent progressive et ils ne pourront disposer d'un contrat qu'après avoir franchi un certain nombre d'étapes. Le Gouvernement a pour ces raisons prévu que les contrats de pays seraient signés entre le 1er janvier 2000 et 2003.

22. Quels seront les moyens mis à disposition des pays?

Lorsque des pays seront reconnus en périmètre d'étude, des crédits d'études et d'animation (ingénierie) pourront leur être alloués dans le cadre de conventions d'objectifs. Ces conventions préciseront la méthode et l'organisation adoptées par le pays pour élaborer leur charte de développement. Elles permettront d'appuyer tous les territoires qui souhaiteront s'organiser, notamment les plus fragiles.

Dans le cadre des contrats de plan Etat-région, un contrat de pays pourra bénéficier de crédits d'origine diverse en fonction des politiques qu'il envisagera de conduire et dès lors que celles-ci recouperont les priorités définies par l'État et la région. Ces crédits feront l'objet, le cas échéant, de bonifications lorsqu'elles seront mises en œuvre dans le cadre de stratégies globales. Un pays en contrat continuera également de disposer d'un appui financier pour exercer ses missions d'études, d'animation et de mobilisation. Le contrat sera également l'occasion pour un pays situé dans une zone éligible d'intensifier la mobilisation des fonds structurels européens.

Agglomérations

23. Qu'est ce qu'une agglomération ?

La notion d'agglomération repose sur la perception empirique que se font les concitoyens d'une réalité vécue dans les espaces de forte densité. Dessinée par la continuité du bâti, elle se prolonge désormais par des espaces résidentiels plus diffus qui s'inscrivent dans la dépendance étroite de la ville centre. On parle alors d'aire urbaine, définie à partir des pratiques économiques et sociales de la population.

L'agglomération n'est pas obligatoirement tributaire des délimitations administratives préexistantes. Elle préfigure une organisation politique, fiscale et administrative locale efficace pour la gestion intégrée de l'espace urbain.

L'organisation des agglomérations se réfère à la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui lui offre un cadre institutionnel.

L'agglomération a vocation à devenir un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et à taxe professionnelle unique.

24. Qu'est ce qu'un projet d'agglomération ?

C'est un projet de développement fondé sur une réflexion interdisciplinaire et reposant sur un diagnostic partagé par l'ensemble des forces vives du territoire en cause. Ce projet doit définir des orientations de moyen et long termes fondées sur une identification précise des politiques publiques à mettre en œuvre et des initiatives privées à encourager. Ce projet doit par conséquent proposer une hiérarchisation des priorités de l'intervention publique et dessiner un cadre de référence stable pour la mise en œuvre des politiques qui répondent à plusieurs objectifs :

- renforcer les solidarités entre les différentes composantes du territoire urbain marqué par l'accentuation des inégalités et des phénomènes de ségrégation ;
- maîtriser les conséquences de l'étalement urbain générateur de surcoûts collectifs de consommation d'espace de ressources naturelles et de banalisation paysagère ;
- développer la qualité urbaine par le niveau des services et des équipements garantis à tous, par la création de centralités de ville et de quartiers et par la mise à disposition de l'ensemble des habitants d'espaces publics de qualité en étant attentif à la démocratie de proximité ;
- proposer des stratégies cohérentes de développement économique.

25. Qui participe à l'élaboration d'un projet d'agglomération ?

L'initiative de constituer une agglomération, et donc d'élaborer un projet d'agglomération, revient aux collectivités locales. S'il n'existe pas d'établissement public de coopération intercommunale à la bonne échelle, les collectivités locales peuvent formaliser leur adhésion sous la forme d'un syndicat d'études, préfigurant le futur établissement public de coopération intercommunale, qui sera chargé

d'élaborer le projet d'agglomération. Mais la loi ne l'impose pas.

Le projet élaboré par l'agglomération est adopté par la ou les structures qui le portent, après consultation du Conseil de développement.

26. Qu'est ce que le Conseil de développement ?

Le renforcement du partenariat entre élus, milieux socioprofessionnels et associatifs est l'un des objectifs prioritaires que doit se donner une agglomération. La loi rappelle et organise ce principe de partenariat en exigeant la création d'un conseil de développement au sein de chaque agglomération. Ce conseil sera librement organisé et composé à l'échelle locale mais il devra être étroitement associé à l'élaboration du projet d'agglomération ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets.

27. Quels sont les critères de qualité du projet, support de négociation d'un contrat ?

- l'élaboration préalable d'un diagnostic complet et approfondi ;
- la prise en compte de la diversité du territoire et l'inscription du projet dans l'espace ;
- sa portée stratégique à moyen-long terme ;
- l'association des acteurs de la vie économique, sociale, culturelle et associative dans l'élaboration du projet ;
- l'étroite correspondance entre finalité du projet, stratégie, objectifs et actions.

28. A partir de quand, et à quelles conditions, une agglomération pourra-t-elle signer un contrat particulier ?

Le contrat d'agglomération intervient en application du contrat de plan État-région. Il faut par conséquent attendre que l'État et la région signent le CPER et définissent le cadre et les priorités de leurs interventions mutuelles. De son côté, l'agglomération doit reconnaître son périmètre définitif et approuver son projet. Elle négocie avec les partenaires financiers (État, région, département le cas échéant) un programme d'actions de qualité et conforme aux enjeux et priorités énoncés dans le projet. Elle doit aussi prendre l'engagement de se constituer en un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique. Pour laisser aux agglomérations le temps de franchir ces différentes étapes, les contrats d'agglomération pourront être signés jusqu'en 2003.

29. Quel lien entre contrat de ville et contrat d'agglomération ?

Là où ils existent, les contrats de ville sont intégrés dans les contrats d'agglomération signés ultérieurement ; ils en constituent le volet cohésion sociale et territoriale. La signature du contrat d'agglomération postérieur à un contrat de ville donne lieu à un complément ou un approfondissement de celui-ci.

Services publics

30. Pourquoi a-t-on transposé la directive européenne postale dans la LOADDT (art. 19) ?

Cette directive devait être transposée au plus tôt afin de stabiliser les droits et obligations des acteurs du secteur postal et ainsi conforter le service public confié à La Poste.

Cet article présente une définition ambitieuse du service universel, tout en réservant à La Poste le monopole sur le plus large périmètre de services autorisés par la directive. Ainsi, La Poste conserve le monopole sur le courrier de moins de 350 grammes. Les aspects techniques complémentaires de la transposition et les modalités d'application de ces principes feront l'objet de dispositions législatives et réglementaires ultérieures. Ce dispositif permet de donner à La Poste un cadre d'action clair et pertinent pour les années à venir, pour répondre à l'ambition de maintenir un service postal de qualité, pour tout citoyen, sur l'ensemble du territoire. Ce service contribue au développement équilibré du territoire.

31. Qu'est-ce qu'un contrat de plan ou de service public (art. 30) ?

Conclu entre l'État et un organisme public doté d'une autonomie de gestion, un contrat de plan ou de service public définit des objectifs en terme d'aménagement du territoire et de service rendu aux usagers (méthode de concertation, accessibilité au service, garantie des services, qualité du service en tout point du territoire, partenariat, évolutions d'organisation...)

32. Qu'est-ce qu'un cahier des charges d'entreprise publique approuvé par décret ?

C'est en principe un texte d'application de la loi concernant cet établissement. Il précise les conditions pratiques de fonctionnement et doit également satisfaire des obligations en matière d'aménagement du territoire.

33. Quels sont les établissements, organismes publics ou entreprises nationales qui ont un contrat de plan, de service public ou un cahier des charges approuvé par décret ?

EDF et GDF ont des contrats de service public à côté de leurs contrats de plan. La Poste a un contrat d'objectifs et de progrès qui équivaut à un contrat de plan, l'ANPE un contrat d'objectifs. La SNCF et FRANCE TELECOM ont un cahier des charges approuvé par décret.

34. Qu'est-ce que la loi apporte de nouveau pour les organismes publics dotés d'un contrat de plan ou de service public ?

Elle permet l'application effective de la procédure de suspension des décisions et de leur soumission à une étude d'impact lorsque les décisions sont contraires aux engagements pris dans les contrats et les conventions. Elle systématise cette procédure en cas de fermetures simultanées en ZRR et ZUS même lorsque les suppressions sont conformes aux conventions et aux contrats.

35. Qu'est-ce que la loi apporte de nouveau pour les organismes publics non dotés d'un contrat de plan ou de service public ?

Ces organismes en relation avec le public, dont la liste va être précisée par décret, doivent soumettre au préfet, dans chaque département, un plan au moins triennal, global et intercommunal de leur dispositif. Le préfet l'approuve après avis de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics.

36. Qu'est ce qu'un plan pluriannuel, global, intercommunal ?

C'est un document prévisionnel sur les projets de réorganisation des établissements, organismes publics ou entreprises nationales qui ne disposent pas de contrat de plan, de service public ou de cahier des charges approuvés par décret. Ce document approuvé par le préfet, après examen par la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, lui permet de veiller à la conformité des projets de cet organisme par rapport à ce plan. Pendant au moins 3 années, il couvre l'ensemble du département et concerne l'ensemble des services de l'organisme.

37. A-t-on créé une nouvelle commission départementale ?

La commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics a été généralisée à l'ensemble de la France par la loi du 4 février 1995 en reprenant celle qui préexistait depuis 1985 dans les zones de montagne. La nouvelle loi réaffirme et complète son rôle.

38. Que se passe-t-il si un organisme public prend une décision non conforme à son contrat de plan ou à son plan d'organisation départemental ?

Le préfet peut suspendre la décision. L'organisme doit alors lui présenter une étude d'impact. En dernier lieu, il appartient au ministre de tutelle de trancher.

39. De quoi est composée une étude d'impact ?

C'est à la fois une analyse de l'état du service et des conséquences de la réorganisation ou de la suppression projetée, une description des actions et moyens de substitution envisagés pour réduire ou compenser les éventuelles conséquences dommageables du projet, une analyse des effets directs ou indirects du projet envisagé, en particulier sur les conditions d'accès aux services, la qualité des prestations rendues aux usagers et sur l'économie locale, une analyse comparative des avantages et inconvénients du projet, les raisons pour lesquelles, parmi les solutions examinées, le projet présenté a été retenu, les possibilités offertes par les téléactivités.

40. Que se passe-t-il en cas de cumul de fermeture de services publics ?

Dans les zones urbaines sensibles et dans les zones de revitalisation rurale, chaque service public concerné par une fermeture (service de l'État ou organisme public même doté d'un contrat ou d'un cahier des charges) doit réaliser une étude d'impact soumise à concertation par le préfet.

41. Qu'est-ce qu'une maison des services publics ?

C'est la mise en commun ou le regroupement de personnels de divers services publics de proximité dans des locaux communs. La loi confirme la nécessité de conclure une convention, pour rendre aux usagers, des services publics avec un accès simple en un lieu unique. Des maisons des services publics existent depuis des années sous des dénominations diverses (Points publics en milieu rural, espace rural emploi formation, plate-forme des services publics...) en associant des personnes publiques très diverses comme des services de l'Etat, d'entreprises publiques, des organismes comme la MSA, les ASSEDIC, le service public de l'emploi.

42. Qu'est-ce que la loi apporte de nouveau aux maisons des services publics ?

Elle leur fournit pour la première fois un cadre juridique, souple, pour faciliter leur constitution et leur fonctionnement. Elle permet de mettre à disposition de ces services de proximité du personnel de la fonction publique territoriale.