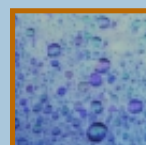
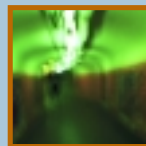
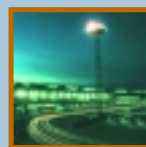


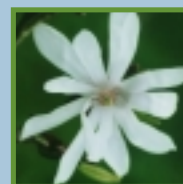
Supplément au n° 172
DE LA LETTRE DE LA DATAR
OCTOBRE 2001



pays & agglomérations

> VERS UNE RECOMPOSITION
DU TERRITOIRE

Sommaire



4 Les pays

Une nouvelle ambition pour
le développement local



- 1 Un objectif d'organisation
et d'innovation /p.5
- 2 Une géographie fondée
sur les espaces vécus /p.6
- 3 Des modalités d'organisation
participatives /p.8
- 4 L'ambition
de la contractualisation /p.11
- 5 Une dynamique qui monte
en puissance /p.12

La constitution des pays :
procédure selon la LOADDT /p.14

Le Conseil de développement /p.15

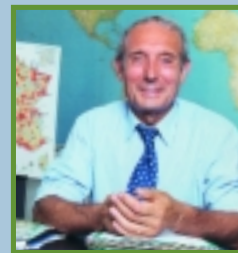
16 Les agglomérations

Un contrat avec les territoires urbains

- 1 Sens et objectifs des
contrats d'agglomération /p.17
- 2 ABCdaire
des contrats d'agglomération /p.20



Édito



JÉAN-LOUIS GUIGOU
DÉLÉGUÉ À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE

RECOMPOSER LA FRANCE AUTOUR DES « TERRITOIRES VÉCUS » QUE SONT LES PAYS ET LES AGGLOMÉRATIONS, CONSTITUE L'UN DES OBJECTIFS MAJEURS INSCRITS DANS LA LOI D'ORIENTATION SUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE (LOADDT) DU 25 JUIN 1999. L'ADOPTION DE CE TEXTE MARQUE UNE AVANCÉE LÉGISLATIVE IMPORTANTE. RESTE À LE FAIRE VIVRE.

QUE CONSTATE-T-ON AUJOURD'HUI ? PAYS ET AGGLOMÉRATIONS NE SONT PAS RESTÉS UNE IDÉE CHIMÉRIQUE, MAIS SONT BIEN DEVENUS UNE RÉALITÉ. CE SONT AINSI 280 PAYS, FONDÉS SUR LES BASSINS D'EMPLOI, QUI SONT ACTUELLEMENT CONSTITUÉS, EN CONSTITUTION OU EN PROJET. QUANT AUX AGGLOMÉRATIONS, ELLES S'ORGANISENT ENFIN SOUS FORME DE STRUCTURES INTERCOMMUNALES, AU NIVEAU DES BASSINS DE VIE. 90 COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION AVAIENT VU LE JOUR AU 1ER JANVIER 2001.

CERTES, CETTE INSTITUTIONNALISATION DES AGGLOMÉRATIONS LES DIFFÉRENCIE DES PAYS QUI RESTENT AVANT TOUT DES ESPACES DE PROJETS BASÉS SUR LES BASSINS D'EMPLOI. LA PERCEPTION DES AGGLOMÉRATIONS EST D'AUTRE PART PLUS AISÉE QUE CELLE DES PAYS.

MAIS LES COMPLÉMENTARITÉS L'EMPORTENT SUR LES DIFFÉRENCES. PAYS ET AGGLOMÉRATIONS S'INCRIVENT TOUS DEUX - ET C'EST LÀ L'UNE DES INNOVATIONS DE LA LOADDT - DANS UNE LOGIQUE DE COMPLÉMENTARITÉ VILLE - CAMPAGNE. SI LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS S'ORGANISENT SANS PAYS, SI DANS L'ESPACE « RURAL PROFOND » DES PAYS SE CONSTITUENT SANS AGGLOMÉRATION, IL EXISTE ÉGALEMENT DES PAYS REGROUPANT À LA FOIS DES COMMUNES RURALES ET PÉRIURBAINES, ET UNE AGGLOMÉRATION.

CETTE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE PAYS ET AGGLOMÉRATIONS SE RETROUVE DANS UN AUTRE DOMAINE. CES DEUX TYPES DE « TERRITOIRES VÉCUS » SONT APPELÉS À CONTRACTUALISER AVEC L'ÉTAT ET LES RÉGIONS SUR LA BASE DE PROJETS DE DÉVELOPPEMENT, DANS LE CADRE DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION (2000-2006). LES « TERRITOIRES VÉCUS » ET LA GÉOGRAPHIE DES BASSINS SUPPLANTENT DÉSORMAIS LES TERRITOIRES » CONÇUS D'EN HAUT « ET LA LOGIQUE PUREMENT ADMINISTRATIVE. UNE VRAIE RÉVOLUTION EST EN COURS.

Les pays

Une nouvelle ambition pour le développement local

À LA SUITE DES DÉCISIONS DU CIADT

DU 15 DÉCEMBRE 1997, LA PUBLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE (LOADDT) DU 25 JUIN 1999 ET LA PARUTION DU DÉCRET D'APPLICATION N° 2000-909 DU 19 SEPTEMBRE 2000 DE L'ARTICLE 25 ONT DÉFINI LE CADRE JURIDIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE PAYS. UN AN APRÈS LA PUBLICATION DU DÉCRET, ENTRE 250 ET 280 DÉMARCHES DE PAYS SONT RECENSÉES AU NIVEAU NATIONAL.

PRÈS DE 130 D'ENTRE ELLES DISPOSENT D'UN PÉRIMÈTRE D'ÉTUDE OU DÉFINITIF RECONNU, AUXQUELLES DEVRAIENT S'AJOUTER D'ICI À LA FIN DE L'ANNÉE 2001 UNE CENTAINE DE PROJETS SUPPLÉMENTAIRES.

Historique

LOI DU 4 FÉVRIER 1995 : première assise législative donnée à la notion de pays

ÉTÉ 1995 : lancement d'une démarche de préfiguration par la DATAR

NOVEMBRE 1997 : publication du rapport - bilan de la DATAR sur l'opération de préfiguration

CIADT DU 15 DÉCEMBRE 1997 : orientations du Gouvernement de faire des pays et des agglomérations les unités de base des politiques d'aménagement et de développement du territoire

MARS - AVRIL 1998 : lancement d'appels à projet par la DATAR

Mai 1998 : rapport Chèrèque sur les contrats de plan État-région (introduction de la notion de « volet territorial » et de la formule « un territoire - un projet - un contrat »)

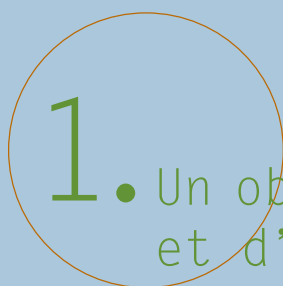
31 JUILLET 1998 : circulaire du Premier ministre sur la préparation des CPER

CIADT DU 15 DÉCEMBRE 1998 : premier mandat de négociation des CPER donné aux préfets de région par le Premier ministre

25 JUIN 1999 : adoption de la LOADDT présentée par Mme Voynet

3 JANVIER 2000 : circulaire « DOCUP » qui prévoit l'accompagnement par les fonds structurels du « volet territorial »

19 SEPTEMBRE 2000 : publication du décret d'application de l'article de la LOADDT relatif aux pays



1. Un objectif d'organisation et d'innovation

> **1.** L'assise législative nouvelle (LOADDT) donnée aux pays et leur prise en compte dans les contrats de plan État-région (2000-2006) traduisent la volonté désormais partagée par le Gouvernement, le législateur et les collectivités régionales de stimuler la constitution de cadres territoriaux plus efficaces pour répondre aux nouveaux enjeux du développement économique et de l'aménagement de l'espace. A cette fin l'organisation des pays vise à appuyer les politiques publiques sur :

- des territoires prenant mieux en compte les réalités socio-économiques contemporaines et le renforcement des complémentarités ville-campagne,
- des stratégies de développement et d'aménagement intégrant, de manière dynamique, les différentes dimensions économiques, sociales, environnementales, éducatives, culturelles... de la vie locale,
- un maillage renforcé de groupements de communes à fiscalité propre.

> **2.** A travers l'expression « un territoire - un projet - un contrat », l'inscription des pays dans un cadre d'action contractuel est marquée par le souci de ne pas créer un échelon administratif ou une collectivité supplémentaire. Un pays doit en effet reposer sur un mode d'organisation souple et évolutif destiné à :

- fédérer un nombre significatif de collectivités locales et de groupements à l'échelle approximative d'un bassin d'emploi, espace pertinent pour conduire un projet de développement économique et maîtriser l'organisation des services de proximité.
- associer de manière « horizontale » des organismes ou personnes de statuts différents (collectivités, établissements consulaires, entreprises, associations, services publics, personnalités qualifiées...) autour d'un projet commun de développement durable (la charte),
- assurer de manière « verticale » la cohérence et la synergie des politiques publiques et des interventions de l'État, des collectivités territoriales (régions, départements...), et le cas échéant de l'Union européenne.

> **3.** Un pays est par conséquent davantage un cadre d'action collective et de partenariat qu'une institution nouvelle ou une administration gestionnaire. L'organisme de coordination dont il doit se doter pour contractualiser n'a pas pour finalité d'effectuer par lui-même les actes quotidiens d'une administration ordinaire ni de réaliser les actions opérationnelles traduisant les orientations d'une charte. A l'instar de ce qui est pratiqué par les nombreux pays déjà constitués, l'organisme-support du pays n'a vocation à réaliser que les seules opérations pour lesquelles aucun autre opérateur compétent n'existe. Le pays s'inscrit par conséquent dans une logique de « faire faire » et de subsidiarité. S'il coordonne et anime, innove et veille au long terme, assiste techniquement les communes ou communautés, pour leur permettre de contractualiser avec l'État et les collectivités territoriales, le pays doit néanmoins demeurer un territoire de projet. Un pays s'inspire dans son mode de fonctionnement de celui d'un parc naturel régional.

> **4.** Le pays n'est donc pas de nature à se substituer aux communes ou, lorsqu'ils existent, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il doit leur être au contraire complémentaire en les fédérant sur des projets-leviers et en leur offrant un lieu mutualisé d'expertise et d'ingénierie.

2. Une géographie fondée sur les espaces vécus

> 1. Un pays est un territoire librement choisi et proposé par les acteurs locaux mais qui doit reposer sur une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale » et exprimer une communauté d'intérêts entre ses différentes composantes urbaines, péri-urbaines et rurales. Un pays ne peut par ailleurs résulter que d'un important consensus local puisque les textes législatifs et réglementaires prévoient que :

- ce sont des communes et des groupements qui doivent proposer un périmètre d'étude,
- ce sont, à l'intérieur de ce périmètre d'étude, les communes (ou leurs groupements lorsque la compétence leur en a été déléguée), qui créent un conseil de développement et conduisent l'élaboration d'une charte avec ce dernier,
- le périmètre définitif du pays n'est arrêté qu'une fois la charte approuvée par les communes (ou par leurs groupements lorsque ceux-ci disposent des compétences concernées par le projet de charte).

> 2. Territoire de projet, le périmètre d'un pays n'est pas tenu de respecter les délimitations administratives et peut, si cela est justifié par les modes de vie des habitants (« espaces vécus »), s'en affranchir pour recouvrir des solidarités culturelles ou des facteurs de cohésion socio-économique mis en évidence, par exemple, par les cartes de flux des déplacements quotidiens, l'analyse des zones de chalandise des commerces, des équipements ou des services structurants (hôpital, lycée, hypermarché...), une identité locale forte liée à un patrimoine remarquable, des traditions culturelles ou à une spécialité productive. La seule obligation légale pesant sur un périmètre de pays est de respecter les limites des groupements de communes à fiscalité propre dans la mesure où ces « intercommunalités de projet », dotées de compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, ont vocation à se substituer aux communes dans certains domaines de compétences et à être les maîtres d'ouvrage de nombreuses actions programmées dans un contrat de pays.

LE CADRE STRATÉGIQUE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL:

L'article 2 de la LOADT du 4 février 1995 modifiée, qui définit les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire, établit à cet effet un lien implicite entre pays et bassin d'emploi. Plaçant le développement local parmi ces choix stratégiques, cet article précise que ce dernier:

- « (est) organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains »,
- « favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique ou sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux »

L'échelle du bassin d'emploi s'affirme en effet comme un cadre privilégié, au niveau local, pour conduire des stratégies d'animation du tissu économique en partenariat étroit avec les entreprises. Constitution de clubs ou réseaux d'entreprises, parrainage de créateurs, groupements d'employeurs, actions de formation professionnelle, dialogue social territorialisé, mutualisation de moyens entre PME-PMI, plates-formes technologiques, promotion de savoir-faire et de spécialisations productives... se déploient le plus souvent à cette échelle de proximité dont l'importance stratégique est paradoxalement renforcée par l'internationalisation des échanges. C'est bien au souvent au cœur de ces bassins, dans la qualité de l'environnement socio-économique qu'ils proposent aux entreprises, que se constituent les avantages compétitifs des territoires et leur capacités de réaction aux aléas des marchés.



> **3.** Ni la loi ni le décret d'application n'ont imposé de seuil démographique ou de quantité minimale de communes à la constitution des pays. L'hétérogénéité des territoires français, leurs fortes inégalités en termes de densité de population, la variété des superficies et des reliefs des communes rendent en effet inopérante toute uniformisation réglementaire. Pour autant, l'esprit de la loi, reflété par les débats parlementaires, invite à la constitution de territoires suffisamment étendus et dotés de capacités financières conséquentes pour répondre aux enjeux du développement économique, de la gestion durable de l'espace et de l'organisation des services collectifs.

> **4.** Constitués à l'échelle des bassins d'emploi et fondés sur le renforcement des solidarités et les complémentarités entre espaces ruraux et urbains, les pays ont pour vocation d'organiser le territoire national sur la trame de notre armature urbaine, en prenant appui sur les pôles ruraux, les villes petites ou moyennes, ainsi que les agglomérations qui innervent l'espace français par leur offre d'emplois, de services et d'équipements structurants.

> **5.** Si les lois des 25 juin (LOADDT) et 12 juillet 1999 (renforcement et simplification de la coopération intercommunale) proposent des outils spécifiques pour les agglomérations de plus de 50.000 habitants (communautés d'agglomération, communautés urbaines et contrats d'agglomérations), la LOADDT prévoit la possibilité pour ces dernières de s'inscrire également dans un pays.

DES TERRITOIRES DE PROJETS COMPLÉMENTAIRES

Pays et agglomérations :

Afin de ne pas opposer milieux urbains et ruraux, le législateur a explicitement prévu, à travers l'article 26 de la LOADDT, la possibilité d'inclusion d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sein d'un pays. Cette hypothèse d'organisation offre dans la pratique une solution adéquate pour éviter la constitution de pays exclusivement périurbains ou ruraux, de caractère défensif à l'égard des communes du pôle urbain.

Ce pays s'apparente alors à l'aire urbaine, périmètre d'influence large des agglomérations en matière d'emplois, d'urbanisation ou de services. Ainsi il associe, en cas de forte couverture intercommunale, une communauté d'agglomération à des communautés de communes. Le cadre de coopération souple offert par le pays permettra de ne pas figer les évolutions futures de l'intercommunalité et de faciliter l'éventuelle révision ou extension des périmètres des groupements intercommunaux. Dans ces cas d'espèce, contrat d'agglomération et contrat de pays doivent être agencés et rendus complémentaires par voie de convention entre les parties concernées.

> **6.** Tout en interdisant la concordance exacte d'un périmètre d'un pays avec celui d'un parc naturel régional, la loi permet des chevauchements partiels, qui peuvent résulter des vocations et des configurations spécifiques de ces deux modes d'organisation des territoires. Pour autant, ces chevauchements doivent être restreints aux situations où il n'a pu être procédé préalablement à l'harmonisation des périmètres, c'est à dire aux ajustements permettant d'éviter tout recouvrement.

Afin d'éviter tout conflit de compétence ou toute incompatibilité entre deux chartes s'appliquant aux mêmes communes, un pays ne peut comprendre des communes déjà incluses dans un parc naturel régional, ou inversement, que si une convention de clarification passée entre eux précise leurs champs d'intervention respectifs.

En tout état de cause, la loi prévoit que la charte d'un parc naturel régional, adoptée par décret du Premier ministre, prévaut sur la charte d'un pays pour les parties communes, cette dernière devant lui être compatible.

3. Des modalités d'organisation participatives

DÉFINI EN PREMIER LIEU PAR SON PROJET - LA CHARTE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE QUI CONDITIONNE SA RECONNAISSANCE ADMINISTRATIVE ET SON PÉRIMÈTRE DÉFINITIF - UN PAYS DOIT NÉANMOINS SE Doter D'UNE ORGANISATION MINIMALE POUR RÉALISER LES OBJECTIFS DE SA CHARTE, CONTRACTUALISER AVEC DES PARTENAIRES ET COORDONNER LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROGRAMME D'ACTION. LES TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES LAISSENT AU DEMEURANT UNE LARGE SOUPLESSE À CETTE ORGANISATION EN PERMETTANT D'UNE PART UNE RÉELLE PROGRESSIVITÉ DE LA DÉMARCHE ET EN OFFRANT, PAR AILLEURS, UNE PLURALITÉ D'OPTIONS ORGANISATIONNELLES.

UNE PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE ADMINISTRATIVE IDENTIQUE

Parmi les nouvelles dispositions de la loi du 25 juin 1999, la distinction entre périmètre d'étude et périmètre définitif du pays constitue une innovation majeure. Elle rappelle qu'un pays, à l'instar d'un parc naturel régional, est un territoire de projet qui ne trouve sa réalité qu'avec l'approbation d'une charte. La loi organise ainsi la constitution d'un pays en deux phases successives.

Dans un premier temps, un périmètre d'étude est proposé à l'initiative de communes ou de groupements de communes qui constituent une sorte d'avant-garde de la démarche. Sans nécessiter, à ce stade, une délibération concordante de toutes les communes ou groupements concernés par ce périmètre, il est néanmoins obligatoire que les précurseurs du projet les en informent. Alors, un dossier justifiant la cohérence du projet peut être envoyé au préfet de région qui est chargé d'organiser le recueil des différents avis demandés par la loi, à savoir :

- les avis du conseil général, du conseil régional, de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), du préfet de département;
- l'avis conforme de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT)

L'avis prépondérant, liant le préfet, est par conséquent celui de la CRADT qui devient, avec la loi du 25 juin 1999, une instance consultative majeure pour les enjeux et chantiers d'aménagement et de développement du territoire. Co-présidée par le préfet de région et le président du conseil régional, elle est composée de représentants :

- de l'État (préfets, TPG, recteurs)
- des différents niveaux de collectivités et de leurs groupements,
- des activités socio-professionnelles et associatives

Lorsque le projet de pays est interrégional, le dossier de candidature doit être envoyé simultanément aux différents préfets de région qui se coordonnent et recueillent, au sein de leur région respective, les différents avis demandés.

Sur avis conforme de la ou des CRADT, le périmètre d'étude du pays est alors arrêté par le ou les préfets de région. Il permet aux communes et aux groupements compétents d'élaborer leur charte en bénéficiant d'une première reconnaissance administrative et de soutiens financiers spécifiques de l'État (et des collectivités volontaires) pour conduire leurs travaux.

La procédure de reconnaissance administrative du périmètre définitif du pays est rigoureusement identique en nécessitant un arrêté du préfet de région après recueil des différents avis mentionnés ci-dessus.

Périmètre d'étude et périmètre définitif :



> 1. Lors de la phase de périmètre d'étude, seule la création d'un conseil de développement est exigée par la loi. Librement organisé, ce conseil de développement a pour vocation d'associer des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs au processus d'élaboration de la charte conduit par les communes et par les groupements compétents. S'il peut comprendre des élus en son sein (sous forme de membres associés ou de collège minoritaire), le conseil de développement a néanmoins pour vocation d'être le cadre d'expression privilégié d'acteurs issus de la société civile (représentants d'organismes ou personnalités qualifiées). Instance de dialogue avec les élus et de co-production de la charte, le conseil de développement doit être par conséquent un lieu actif de réflexion collective et de propositions permettant d'étayer les décisions publiques.

Au stade du périmètre d'étude, liberté est en revanche laissée aux collectivités de choisir le mode de coordination de leur choix : sous forme de comité de pilotage informel, dans le cadre d'une entité associative ou, le cas échéant, à travers un syndicat d'étude voire un groupement de communes « chef de file » désigné par les communes et autres groupements pour coordonner les travaux d'élaboration de la charte. Cette souplesse d'organisation est d'autant plus nécessaire que le pays n'étant pas encore officiellement reconnu et délimité à ce stade, il peut s'avérer prématuré de créer un organisme de droit public, d'en définir les membres et les missions ou compétences.

Le conseil de développement :

L'INSTANCE DE PARTENARIAT ENTRE ÉLUS, MILIEUX ASSOCIATIFS ET PROFESSIONNELS

La création des conseils de développement est une des innovations importantes de la loi du 25 juin 1999 qui vise au renforcement de la concertation locale et de la participation des acteurs socioprofessionnels et associatifs aux choix d'aménagement et de développement des territoires.

Conformément aux dispositions de la loi et du décret d'application, les communes et groupements de communes engagés dans une démarche de pays doivent créer, dès la phase de périmètre d'étude, un conseil de développement. Celui-ci est composé, de manière équilibrée, de personnes représentant la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire. La présence d'élus au sein de ce conseil n'est pas exclue mais elle doit, toutefois, rester minoritaire.

Le conseil de développement s'organise librement.

Le conseil de développement est obligatoirement associé à l'élaboration de la charte et à l'évaluation des actions conduites au sein du pays.

> 2. Au moment de la reconnaissance du périmètre définitif du pays, il n'est pas davantage exigé de structure juridique particulière à l'échelle du pays.

Les délimitations précises du périmètre procèderont de l'approbation de la charte par les communes, ou les groupements compétents. Seuls les communes ou groupements l'ayant approuvée sont ainsi inscrits dans ce périmètre. Pour être arrêté par le préfet de région, le périmètre doit avoir reçu préalablement l'avis conforme de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire. Par conséquent, dans l'hypothèse où les refus locaux d'approuver la charte seraient trop nombreux, remettant en cause aussi bien

LE DOCUMENT FONDATEUR QUI DÉTERMINE LA STRATÉGIE DU TERRITOIRE

La charte est le document de référence du pays qui détermine la stratégie du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services.

Les communes et leurs groupements, inscrits dans le périmètre d'étude du pays, élaborent la charte en association avec le conseil de développement, les départements et les régions intéressées.

La charte qui exprime le projet commun de développement durable du territoire doit répondre, selon les recommandations des « agendas 21 » aux objectifs d'équité sociale, d'efficacité économique et d'amélioration de l'environnement. Elle comprend :

- le diagnostic du territoire et son évolution démographique, sociale, culturelle et environnementale sur vingt ans ;
- les orientations fondamentales du pays à horizon minimal de dix ans ainsi que les modalités d'organisation nécessaires à leur mise en œuvre et à leur cohérence ;
- les supports cartographiques permettant de traduire les analyses et orientations spatiales du territoire.

A l'issue d'une procédure identique à celle nécessaire pour le périmètre d'étude du pays, le préfet de région arrête le périmètre définitif du pays correspondant aux territoires des communes et des groupements de communes ayant adopté la charte.

> 3. Au moment de la contractualisation avec l'État, la région et, le cas échéant, les départements volontaires (dans le cadre du contrat de plan État-région), il est imposé au pays de se doter d'une organisation juridique lui permettant de contractualiser avec les garanties nécessaires.

Soucieux de laisser une large latitude d'organisation aux collectivités, le législateur a retenu plusieurs options parmi lesquelles ces dernières peuvent choisir celle convenant le mieux à leur contexte. Le pays peut ainsi être constitué sous forme :

- soit d'un syndicat mixte « fermé » ou « ouvert » : la formule « ouverte » permettant d'associer plusieurs niveaux de collectivités ou de groupements ainsi que d'autres types d'établissements publics (chambres consulaires, universités...), à l'exclusion des personnes morales de droit privé,
- soit d'un groupement d'intérêt public de développement local qui résulte d'une convention constitutive élaborée entre les communes et groupements, et qui peut comprendre une part (minoritaire) de personnes morales de droit privé (entreprises, associations...),

> 4. Lorsque le pays est entièrement recouvert d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomérations ou urbaines), les collectivités peuvent se dispenser de constituer un nouvel organisme de droit public à l'échelle du pays. Les groupements peuvent alors contractualiser directement avec l'État et la région sur le fondement des compétences déléguées par les communes. Il peut être ainsi envisagé une co-contractualisation directe des groupements dans l'hypothèse où le pays procède d'une confédération de plusieurs communautés. La coordination des groupements pour la mise en œuvre de la charte et du contrat peut alors s'effectuer sur un fondement conventionnel ou associatif. Le conseil de développement demeure également dans cette hypothèse une instance fédérative à l'échelle du pays.

LE GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Créé « sur mesure » pour les pays par la loi du 25 juin 1999, le groupement d'intérêt public de développement local est une formule nouvelle de groupement d'intérêt public (GIP) qui déroge, sur certains points, au fonctionnement des autres formules déjà instituées dans des domaines aussi divers que la politique de la recherche, le tourisme, l'action sanitaire et sociale, la culture, la politique de la ville...

La formule du GIP a été pour la première fois introduite par la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique. Depuis, ce « prototype » a servi de modèle aux nouvelles formules créées dans d'autres secteurs d'activités. Le GIP a été institué pour permettre la coopération d'acteurs publics et privés dans un organisme présentant davantage de garanties juridiques et comptables qu'une simple association. Le groupement d'intérêt public de développement local a par conséquent pour avantage de permettre à l'organisme de coordination du pays de disposer d'une composition mixte privé/public. Le GIP-DL :

- ne comprend pas de commissaire du Gouvernement en son sein,
- ses actes et décisions sont soumis au contrôle de légalité (a posteriori).
- est obligatoirement soumis aux règles de la comptabilité publique,
- comprend majoritairement des personnes morales de droit public.

La création du GIP-DL procède d'une convention constitutive entre ses membres qui doit être approuvée par le préfet de région. Il peut recruter son propre personnel.

4.

L'ambition de la contractualisation

> **1.** En ouvrant aux pays la possibilité de contractualiser dans le cadre de ce qui est désormais appelé le « volet territorial » des contrats de plan État-région (2000-2006), les nouvelles orientations législatives consacrent les recommandations formulées par un certain nombre de rapports publics (CES, DATAR, Chêrèque) consécutifs aux opérations et politiques expérimentales lancées soit par l'État soit par des collectivités régionales dans le cadre de la loi du 4 février 1995.

Le contrat est ainsi devenu un outil privilégié pour coordonner l'action d'institutions publiques différentes autour d'une stratégie partagée pour le développement d'un territoire. Le contrat est également le moyen d'ajuster les politiques publiques à des enjeux différenciés et de confronter à la logique sectorielle des compétences administratives une logique territoriale de projet.

Dans ce contexte, les contrats de pays sont l'occasion de traduire en des termes opérationnels, par des moyens budgétaires spécifiques, des politiques publiques et une organisation adaptée des services publics, la mise en œuvre des orientations de la charte.

> **2.** Précisée par le Premier ministre, l'ambition de l'État au sein du « volet territorial » des contrats de plan État-région (CPER) est de parvenir en 2006 à une contractualisation effective d'au moins 25% des crédits des CPER à travers des contrats de territoires (contrats de ville, contrats d'agglomérations, contrats de pays, contrats de parcs naturels régionaux). Dans ce cadre, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est du côté de l'État l'outil financier principal dédié à l'accompagnement de ces démarches (ingénierie-

rie, animation...) et au financement d'actions innovantes. Substantiellement augmenté dans cette nouvelle génération de contrats de plan, une part très significative de ce fonds est destinée au soutien des démarches territoriales. Par ailleurs, d'autres types de crédits ministériels ou européens peuvent être mobilisés lorsque les projets présentés par les pays croisent leurs champs d'intervention.



5. Une dynamique qui monte en puissance

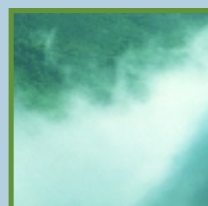
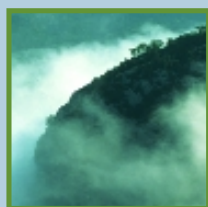
A l'été 2001, plus de 250 démarches de pays, couvrant près des deux tiers du territoire, sont engagées au niveau national. Confortée par les nouvelles dispositions législatives et la programmation financière des contrats de plan Etat-région, l'organisation des pays s'appuie par ailleurs sur les nombreuses politiques d'initiative régionale, nationale ou européenne qui en ont largement préfiguré les nouvelles orientations. Premiers contrats de pays des années 1975-78, contrats régionaux (terroirs, contrats globaux de développement...), chartes intercommunales, programme communautaire Leader... ont amplement contribué à l'émergence et à la structuration des dynamiques de développement local. Si l'état d'avancement de la constitution des pays est encore caractérisée par d'importants contrastes inter-régionaux, une véritable dynamique nationale de recomposition des territoires est aujourd'hui à l'œuvre. Certaines régions présentent d'ores et déjà une couverture quasi-intégrale de leur espace par des pays constitués ou en cours de constitution (Centre, Bretagne, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Basse-Normandie...). De nombreux conseils de développement sont mis en place et une cinquantaine de chartes sont désormais achevées ou en cours d'approbation.

Les orientations principales des pays et leurs actions concrètes s'inscrivent de manière générale dans les trois grands champs d'intervention que constituent le développement économique, l'organisation des services et la gestion de l'espace. De nombreuses actions sont ainsi conduites dans les registres de l'appui à la création d'entreprises (plates-formes d'initiatives locales, mobilisation de l'épargne locale, boutiques de gestion...), de l'insertion des publics en difficulté (plans locaux d'insertion par l'économie), de la formation professionnelle, de la constitution de réseaux d'entreprises et de groupements d'employeurs, d'équipements dédiés (pépinières, incubateurs...), de l'accueil touristique, de la restructuration des tissus artisanaux et commerciaux (ORAC), de l'installation des jeunes agriculteurs ou de la promotion d'une agriculture de qualité (projets collectifs de contrats territoriaux d'exploitation, agriculture biologique, démarches de labellisation AOC...).

Fondamentale en termes de cohésion sociale, de qualité du cadre de vie mais aussi de développement économique, l'organisation des services constitue également un champ prioritaire d'investissement des pays. Création de maisons de services publics, développement des nouvelles technologies, mise en réseau d'équipements collectifs, constitution de plates-formes de services de proximité, organisation de transports souples à la demande, coopérations inter-établissements dans les domaines sanitaires ou éducatifs, contrats passés avec de grands opérateurs de services publics (SNCF, Poste...), portages de repas à domicile... traduisent l'effort d'innovation produit dans ce domaine.

Dans le domaine de la gestion de l'espace, de nombreux pays s'investissent sur des enjeux sensibles tels que la qualité de l'eau (contrats signés avec certaines agences de l'eau), la protection des paysages (chartes paysagères), la diffusion des énergies renouvelables, la réhabilitation et valorisation de rivières et de voies navigables, la résorption de friches industrielles, la maîtrise du mitage, l'encouragement de pratiques agricoles moins intensives... L'approche différenciée des territoires que propose la politique des pays facilite l'appréhension d'enjeux spécifiques (équilibres des espaces littoraux, projets transfrontaliers, maîtrise des pressions urbaines et foncières dans les espaces péri-urbains, maintien des activités dans les espaces de faible densité...).

Entre une cinquantaine et une centaine de contrats de pays pourraient être signés avant l'été 2002. Il est raisonnablement possible d'estimer à 250 ou 300 les contrats de pays susceptibles d'être conclus avant le 31 décembre 2003, échéance prévue pour leur signature dans le cadre de la programmation 2000-2006. A l'horizon 2006, 350 à 500 pays, appuyés sur 3000 à 3500 communes, devraient organiser les territoires français afin de dynamiser leur développement.



POUR EN SAVOIR PLUS

- « Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays » disponible sur : www.datar.gouv.fr (rubrique Dossiers)
- Repères sur la Charte de Pays, ETD
- Parcs, Pays et agglomérations, les questions que vous vous posez, CDC Mairies Conseil
- L'Observatoire des Parcs, Accessible sur : www.etd.asso.fr

CONTACTS

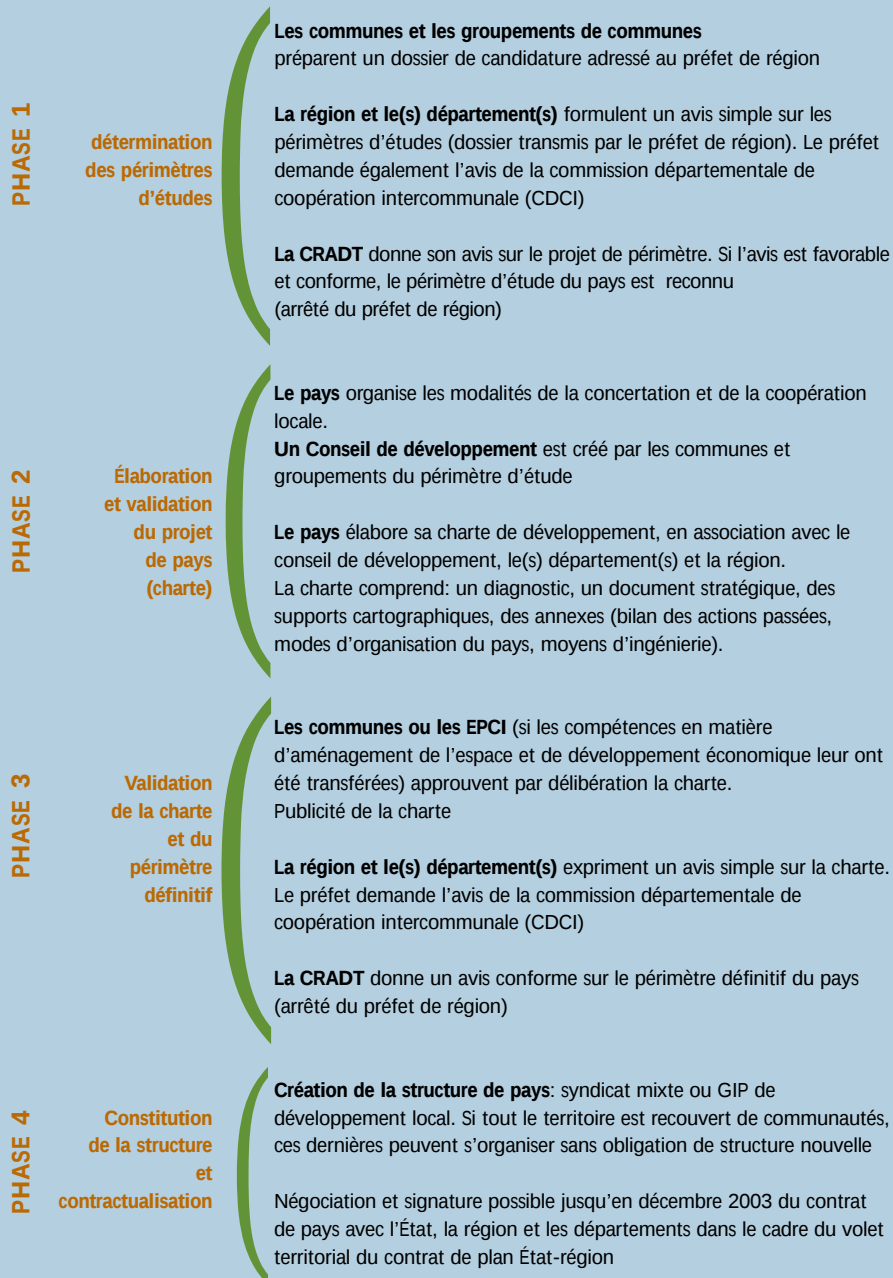
● Datar 1, avenue Charles Floquet
75343 Paris Cedex 7, tél : 01.40.65.12.34
www.datar.gouv.fr

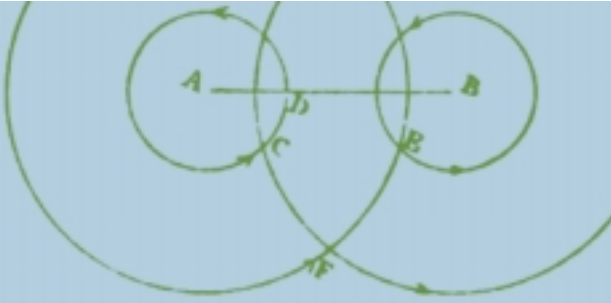
● Entreprises, territoires et développement
5, rue Sextius Michel 75 015 Paris
tél : 01.43.92.67.67 / www.etd.asso.fr

● Allô Territoires-Conseils tél : 01.41.85.93.16
Service téléphonique gratuit répondant aux questions des personnes et organismes publics ou privés impliqués dans un projet de pays. Animé par Mairie conseils, service de la Caisse de dépôts et consignations en collaboration avec ETD dans le cadre du partenariat CDC DATAR

La constitution des pays procédure selon la LOADDT

(Article 25, décret 2000-909)





Le Conseil de développement

CRÉATION

1. Les communes et les groupements, à l'initiative de la reconnaissance du périmètre d'étude proposent une liste de personnes pour composer le Conseil de développement.
2. Les autres communes et/ou groupements de communes inscrits dans le périmètre d'étude sont consultés sur la composition du conseil. Ils disposent d'un délai de deux mois pour exprimer leur éventuelle opposition.
3. Les communes et groupements à l'initiative de la reconnaissance du périmètre d'étude créent par délibération le Conseil de développement.

COMPOSITION

Le conseil de développement est le lieu de la participation des représentants de la société civile à la définition des enjeux du territoire. Par conséquent, sa composition doit laisser une place aux acteurs économiques ou sociaux qu'ils représentent une personne morale ou qu'ils soient nommés comme personnalité qualifiée.

Collège socioprofessionnel:

EXEMPLES

CCI
Chambres d'agriculture
Chambres des métiers
Clubs d'entreprises
Comité d'expansion
Unions patronales (MEDEF, CGPME)
Syndicats de salariés
Syndicats agricoles
Union des hôteliers
Fédération des commerçants
Union des professions libérales
Jeune chambre économique
Personnalités qualifiées

Collège associatif:

EXEMPLES

Associations sportives
Fédérations des œuvres laïques
CAUE
Associations de protection de l'environnement
Fédérations de chasse
Associations culturelles
ADMR
Personnalités qualifiées

Collège des collectivités (facultatif) :

EXEMPLES

Représentants des conseillers municipaux
Maires
Présidents des communautés
Parlementaires
Conseillers généraux
Conseillers régionaux

Collège des administrations, services ou organismes publics (facultatif) :

EXEMPLES

OPHLM
CNAM
CAF
Lycées professionnels
IUT ou Universités
Hôpitaux
Poste
ANPE

Les agglomérations

Un contrat avec les territoires urbains

> Le fait urbain : une permanence, mais l'invention de nouvelles pratiques publiques

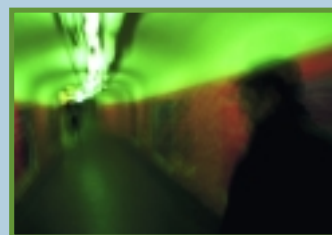
La présence des agglomérations de population sur le territoire est évidente. La ville a de tous temps structuré les échanges économiques et sociaux et constitué le foyer des évolutions des sociétés européennes. La ville n'est donc pas un objet territorial nouveau symbolisant une innovation des politiques d'aménagement : elle requiert plutôt un changement radical de regard et **une invention de pratiques nouvelles**, en particulier dans le mode de relation entre l'Etat et les collectivités locales qui en constituent l'expression politique.

D'abord, la morphologie de la ville a largement évolué avec l'histoire, en particulier celle de l'après-guerre : l'agglomération au sens de sa forme spatiale s'est dilatée sous l'influence des pratiques sociales et territoriales liées à la mobilité et aux migrations quotidiennes. La « rurbanisation » était constatée dès 1968 et popularisée au recensement de 1982. **L'aire urbaine rend à présent compte de l'agglomération comme espace vécu.**

Confrontés à cette dynamique, les pouvoirs publics ont proposé régulièrement des réponses institutionnelles en termes d'organisation intercommunale et d'intégration fiscale, dont les collectivités locales se sont largement saisies. La communauté d'agglomération (ou la communauté urbaine) au sens de l'intercommunalité rend à présent compte des **capacités d'organisation**, de rationalisation des investissements publics et de solidarité spatiale (loi du 12 juillet 1999) à l'échelle des territoires agglomérés.

L'évolution des documents de planification des sols a également pris en compte l'élargissement des bassins d'emploi et les stratégies résidentielles des ménages. La loi du 13 décembre 2000 (SRU) instaure des périmètres de planification à une échelle large tout en promouvant le renouvellement urbain et la régulation de l'urbanisation. Elle initie de fait une **transaction entre le cœur aggloméré des territoires urbains et les communes périurbaines voisines.**

Morphologie, coopération intercommunale ou planification spatiale constituent des « enveloppes » qui ne prennent sens qu'au **service de la stratégie** de l'agglomération, de son « contenu », à travers l'énonciation de son projet de développement. Partant donc du projet politique de l'agglomération qui exprime ses choix publics sur le moyen terme, la LOADDT propose une nouvelle modalité de relation entre l'Etat et les territoires urbains : **le contrat d'agglomération.**



LOI MUNICIPALE DE 1890 : création des syndicats de communes soumis à la règle de l'unanimité.

LOI DU 5 JANVIER 1959 : la création et le fonctionnement des syndicats de communes sont soumis à la règle de la majorité qualifiée. Création des districts urbains.

CIAT DU 24 FÉVRIER 1966 : mise en place des métropoles d'équilibre et création des OREAM pour l'élaboration et la mise en œuvre des schémas d'aménagement des aires métropolitaines correspondantes.

LOI DU 31 DÉCEMBRE 1966 : création des communautés urbaines.

LOI D'ORIENTATION FONCIÈRE DU 30 DÉCEMBRE 1967 : établissement des documents de planification spatiale à l'échelle de l'agglomération (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) et à l'échelle locale (POS). Création des agences d'urbanisme pour mettre en œuvre le dispositif.

LOI DU 31 DÉCEMBRE 1970 : extension de la formule des districts aux communes rurales.

DÉCRET DU 21 JANVIER 1983 : instauration des contrats de plan entre l'Etat et les régions.

LOI DU 6 FÉVRIER 1992 : création des communautés de communes et des communauté de villes.

LOI DU 25 JUIN 1999 (LOADDT) : instauration des contrats d'agglomération en application des contrats de plan Etat-région.

LOI DU 12 JUILLET 1999 : simplification de la coopération inter-communale par suppression des districts et des communauté de villes; renforcement par élargissement des communautés urbaines et création des communautés d'agglomération.

LOI DU 13 DÉCEMBRE 2000 : refonte et élargissement des documents de planification spatiale avec création des schémas de cohérence territoriale (SCOT) à l'échelle de l'agglomération/aire urbaine et des plans locaux d'urbanisme.

DÉCRET DU 21 DÉCEMBRE 2000 : modalités d'application de l'article 26 de la LOADDT concernant les projets et contrats d'agglomération.

CIRCULAIRE INTERMINISTÉRIELLE DU 6 JUIN 2001 : mise en œuvre des contrats d'agglomération dans une perspective de cohérence des trois récentes lois.

1. Sens et objectifs des contrats d'agglomération

> I. L'agglomération, un territoire-acteur

Le fait urbain n'a pas été ignoré par les politiques territoriales du passé. L'évolution de sa morphologie spatiale a été largement prise en compte, à travers les documents d'urbanisme par exemple. Il a également constitué le fer de lance des stratégies d'aménagement du territoire des « trente glorieuses » qui, dans une volonté de résorption des déséquilibres entre Paris et le « désert français », se sont appuyées sur des « métropoles d'équilibre » pour

structurer une armature urbaine plus équilibrée et servir de moteur à une intégration plus forte des territoires régionaux dans l'économie nationale. A l'autre bout du spectre spatial, la problématique du local a également concerné les niveaux « inférieurs » de l'armature urbaine : petites villes, villes moyennes, villes et leur pays. A cette époque, la ville et le territoire urbain étaient considérés comme des objets territoriaux à aménager, comme des lieux de projection et d'inscription spatiale de stratégies sectorielles nationales qui leur étaient largement indépendantes ou imposées.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 veut rompre avec cette logique du territoire-support pour participer à la construction d'un **territoire-acteur**. Elle définit d'abord l'agglomération, ainsi que le pays, comme un territoire de projet. L'agglomération n'est donc plus automatiquement un point nodal de l'armature urbaine, mais la **coalition de volontés** autour d'une perspective commune de développement durable. Elle cherche donc par principe à impliquer les acteurs politiques et à bannir toute hiérarchie pré-établie. En ce sens, ce n'est pas sa taille qui donne une prime à l'agglomération, mais les objectifs de son projet. Ensuite, la LOADDT veut inciter, à travers le contrat d'agglomération, à ce que cette coalition se fasse à l'échelle du territoire vécu aujourd'hui, au plus près de l'aire urbaine. Enfin, pour rapprocher société politique et société civile, la LOADDT veut associer à la construction du projet commun les « forces vives » de l'agglomération, à travers le **conseil de développement**.

> 2. L'agglomération, un nouveau regard pour l'action publique

L'agglomération, d'objet à aménager, devient donc une démarche de développement. La mise en œuvre des objectifs de la LOADDT suppose de changer largement de regard pour aborder les politiques publiques :

- le territoire dans toute son épaisseur, économique, sociale, politique, géographique, mais aussi anthropologique, devient une **matière première** à part entière : il ne s'agit pas seulement là d'appréhender les politiques publiques de manière « horizontale » et territoriale plutôt que « verticale » et sectorielle, mais de prendre en compte les caractères territoriaux pour les définir et les orienter;
- le territoire n'est plus uniforme mais **multiple** : les caractères territoriaux et les stratégies des acteurs qui le constituent définissent des politiques diverses. De la même façon, l'Etat définit de manière diversifiée, et au plus près de l'efficacité locale, ses propres politiques, régaliennes ou d'accompagnement. Cela veut clairement dire qu'aucun projet d'agglomération ne se ressemble et qu'il n'y a pas de contrat d'agglomération type.
- le territoire urbain et l'agglomération ne sont pas d'abord et avant tout un périmètre spatial, mais un **espace de projet** cimenté par une volonté politique commune, un lieu de débats et de choix stratégiques, anticipateurs, risqués et parfois douloureux. Le périmètre physique, institutionnel ou contractuel ne vient qu'appuyer le portage politique de ces choix communs.
- de même, l'agglomération n'est pas un territoire facilement périmétrable : c'est un empilement de réseaux, sociaux, économiques, techniques, culturels, politiques. Ce n'est pas un espace-plan mais un **territoire millefeuilles** qui fonctionne à géométrie et temporalité variable. En ce sens, le projet d'agglomération qui sous-tend le contrat ne doit pas s'interdire de prendre en compte des enjeux « extérieurs » qui ont un effet sur le fonctionnement interne de l'agglomération (les intercommunalités voisines, le transfrontalier), ni les enjeux de moyen terme qui ont un impact sur le fonctionnement quotidien de l'agglomération (anticipation de l'offre de transports collectifs ou de services publics).
- l'Etat assume pleinement sa part de responsabilité politique et financière sur les territoires de projet : cela suppose qu'il ait aussi une vision du devenir de l'agglomération dans son contexte local, régional ou national et une **position** pour orienter les politiques publiques qui sont de son ressort ou appuyer les choix des collectivités locales.

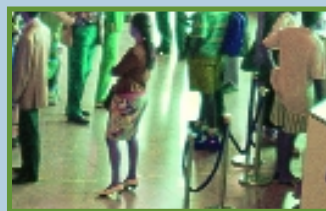
> 3. L'agglomération, un mode de développement durable visant l'intégration de l'économique et du social

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a clairement introduit la notion de **développement** comme objectif premier des politiques territoriales, l'aménagement au sens physique n'étant qu'au service du développement.

La LOADDT du 25 juin 1999 réaffirme la primauté du développement sur l'aménagement et consacre l'entrée officielle du « développement durable » dans les pratiques publiques locales. Elle redonne aux territoires urbains la place d'acteurs majeurs de l'aménagement du territoire qui leur revient, en identifiant des agglomérations de projet et en proposant une relation contractuelle nouvelle. Mais elle prend également acte de l'urbanité généralisée du territoire, de la généralisation des modes de vie urbains, de l'interdépendance urbain-rural, en identifiant **l'aire urbaine comme territoire de référence** du projet d'agglomération, ou en proposant, en complément des structures intercommunales d'agglomération, une formule de « **pays** » **conçu comme une fédération d'intercommunalités**. Ces options sont prises pour inciter à une transaction entre l'agglomération et les espaces périurbains et ruraux qui ont fondamentalement partie liée avec elle.

La définition de stratégies de développement à l'échelle des agglomérations met également en lumière un défi crucial : comment concilier les impératifs économiques et sociaux du développement, comment recoller les différents morceaux de l'agglomération qui connaissent des fortes disparités internes entre communes dotées d'entreprises et de résidents et communes cumulant les charges de centralité ou les handicaps sociaux ? Le projet de l'agglomération constitue donc également le lieu de mise en cohérence de l'économique et du social, des stratégies de développement et de solidarité socio-spatiale. Le contrat d'agglomération soutiendra alors en priorité les agglomérations qui font le choix de **l'intégration spatiale** : c'est le sens premier de la notion de développement durable qui ne se limite pas à l'écologie urbaine.

Le développement durable qui guide la LOADDT est aussi conçu comme une **méthode** guidant les choix de l'agglomération et l'action publique : quelle effets induits impliquent ces choix de développement et les projets qui les matérialisent sur l'emploi, l'intégration spatiale, la cohésion sociale, la préservation de l'environnement, l'accès à l'éducation, à la culture, aux services publics ?



> 4. L'agglomération, une pratique renouvelée de la négociation territoriale

Les contrats d'agglomération prévus par la LOADDT contiennent tous les ferments pour la promotion d'une **gouvernance urbaine** à l'échelle des agglomérations : l'affirmation d'un projet comme matrice des politiques publiques, qu'elles soient contractuelles (LOADDT), institutionnelles (loi Chevènement) ou planificatrices (loi SRU); la consultation d'un conseil de développement pour l'élaboration du projet; les modalités de la négociation financière du contrat et l'identification des partenaires.

Ces modalités impliquent ainsi une ingénierie de la transaction qui mettent de multiples acteurs et échelles territoriales **en situation de débattre** : à un premier niveau horizontal, les collectivités locales membres de la structure intercommunale, les structures intercommunales voisines, le cœur aggloméré et les communes périurbaines, les élus et la société civile constituant le conseil de développement. Puis, à un deuxième niveau vertical, les porteurs du projet d'agglomération avec la région, l'Etat et le cas échéant, le département.

En ce sens, le succès des contrats d'agglomération implique non seulement l'identification de choix stratégiques clairs, mais aussi l'invention d'une **pratique renouvelée de la négociation territoriale**.

2. ABCdaire des contrats d'agglomération

> 1. Agglomération

L'instauration des contrats d'agglomération s'inscrit dans un contexte législatif nouveau et particulièrement intense en ce qui concerne les territoires urbanisés.

La LOADDT du 25 juin 1999 est la première à utiliser le terme d'agglomération. L'agglomération au sens de la LOADDT, c'est avant tout un **territoire de projet**. Son périmètre est celui de la fédération de collectivités locales qui s'associent de manière volontaire pour élaborer un projet d'agglomération. Ce projet est politique, il implique de mettre en débat puis de définir les choix d'aménagement et de développement du territoire concerné à moyen terme. Le projet d'agglomération se construit à l'échelle où les enjeux se posent et gagnent à être résolus. Les politiques et projets qui en découlent sont donc définis à l'échelle de l'aire urbaine, qui est aujourd'hui le territoire urbain vécu au quotidien. Le projet d'agglomération cherche donc à élargir l'horizon de référence temporel et spatial pour favoriser une transaction entre la ville agglomérée et les communes périurbaines ou rurales qui ont partie liée avec elle. Ses choix s'enrichissent de la participation de la « société civile ». Ses choix sont mis en œuvre à travers des contrats signés avec les structures intercommunales présentes dans l'aire urbaine qui assurent la maîtrise d'ouvrage des programmes d'action et projets identifiés dans le contrat. Les mots clés de l'agglomération au sens de la LOADDT sont donc : projet, choix communs, aire urbaine, conseil de développement, contrat.

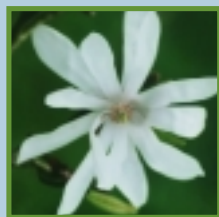
L'agglomération au sens de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, c'est avant tout un **territoire institutionnel et d'intégration fiscale**. Son périmètre est celui de la fédération de collectivités locales qui s'associent pour dégager des ressources financières supplémentaires en vue de mener des projets structurants de développement, en particulier, d'intérêt communautaire. Les communautés d'agglomération, qui sont dotées d'une taxe professionnelle unique, visent à consolider le cœur aggloméré des territoires urbains en leur donnant les compétences stratégiques, la sécurité juridique et les moyens financiers de leur développement. Les mots clés de cette agglomération sont donc : compétences économiques et d'aménagement, intérêt communautaire, mutualisation et solidarité fiscale, taxe professionnelle unique.

L'agglomération au sens de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), c'est avant tout un **territoire de planification spatiale**. Son périmètre est celui de la fédération des collectivités locales qui s'associent pour traduire les choix du projet dans le droit de l'urbanisme. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est la matérialisation de cette démarche. Il projette sur l'espace les choix de développement durable établis, en mettant l'accent sur les objectifs de renouvellement urbain et de contrôle de la dispersion urbaine, de cohésion sociale et de préservation des ressources naturelles. Il vise, comme le projet d'agglomération, à élargir le territoire de référence de la planification aux communes périurbaines et rurales qui sont en symbiose avec le cœur aggloméré, en prenant comme référence l'aire urbaine. Les mots clés de cette agglomération sont donc : planification des sols, aire urbaine, plan de déplacement urbain, plan local de l'habitat, renouvellement urbain, solidarité spatiale.

Il apparaît donc clairement que les objectifs des trois récentes lois sont largement convergentes et complémentaire. Dans l'absolu, chaque agglomération peut se doter d'un projet politique partagé, qui représente en quelque sorte le cahier des charges de son action publique sur le moyen terme, d'une maîtrise d'ouvrage et de ressources consolidées pour mener ses programmes d'action à travers l'intercommunalité, d'un document de projection spatiale pour localiser ses projets, ainsi que d'une incitation financière spécifique au moyen du contrat d'agglomération.

> 2. Agglomération/pays

L'objectif d'adaptation des politiques publiques aux « **territoires vécus** » dans le quotidien pour améliorer leur efficacité concerne aussi bien les agglomérations que les pays, qui peuvent être conçus, en milieu urbain, comme une fédération d'intercommunalités incluant l'agglomération.



La mise en œuvre des contrats d'agglomération ou de pays ne pose aucun problème pratique dans le cas d'agglomérations denses et étendues, dont la structure intercommunale couvre une grande partie de la population de l'aire urbaine (agglomération sans pays), ou dans le cas de pays non structurés par un pôle urbain, dans des zones de relative faible densité (pays sans agglomération).

En revanche, dans les situations intermédiaires où une aire urbaine de plus de 50 000 habitants regroupe une forte proportion de communes périurbaines et rurales fortement résidentielisées et où **la structure intercommunale d'agglomération est inexistante ou étroite**, la complémentarité entre périmètres d'agglomération et de pays ainsi que la complémentarité des contenus du contrat d'agglomération et de pays doit être recherchée pour atteindre les objectifs d'intégration territoriale des politiques publiques voulues par les trois lois.

Dès lors, deux options principales peuvent être envisagées selon les configurations locales :

- soit les communes périurbaines et rurales voisines d'une communauté d'agglomération s'intègrent **au processus du contrat d'agglomération**, s'associent à la communauté d'agglomération pour l'élaboration d'un projet partagé et s'engagent à intégrer la communauté d'agglomération à l'horizon 2006, selon les dispositions prévues pour la période transitoire. Ces dispositions s'appliquent également aux agglomérations non encore organisées en intercommunalité, ou non encore organisées en EPCI à TPU.
- soit les communes périurbaines et rurales voisines d'une communauté d'agglomération s'intègrent au **processus du contrat de pays** en s'organisant en communautés de communes, puis en constituant un pays qui englobe la communauté d'agglomération. Le pays est alors conçu comme une fédération d'intercommunalités intégrant la communauté d'agglomération. Ce cas de figure suppose l'établissement d'une **convention** de complémentarité liant le contrat d'agglomération et le contrat de pays.

> 3. Conseil de développement

La consultation du conseil de développement au cours de l'élaboration du projet conditionne pour la LOADDT la signature du contrat d'agglomération. L'objectif de la loi est donc de compléter le dispositif d'expression politique des choix de développement de l'agglomération par un dispositif de **participation de la société civile**. Si la consultation du conseil de développement par les élus responsables de l'élaboration du projet est obligatoire, ceux-ci déterminent en dernier ressort les choix définitifs du projet.

Deux grandes familles de choix s'offrent aux collectivités locales pour organiser la participation du conseil de développement à l'élaboration du projet d'agglomération :

- Le conseil de développement **est consulté** aux différentes étapes de l'élaboration du projet et il donne en particulier son avis sur le projet définitif. C'est la disposition prévue obligatoirement par la loi.
- Le conseil de développement **co-élabore** le projet d'agglomération. C'est le cas en particulier lorsque le conseil de développement de l'agglomération est identique à celui du pays. Il suppose un processus continu de production de choix à la fois par la société politique et la société civile.

Plusieurs fonctions peuvent être remplies par le conseil de développement :

- Une fonction de connaissance des évolutions socio-économiques de l'agglomération, dans son fonctionnement interne et dans son positionnement vis-à-vis des territoires extérieurs : il permet alors d'entendre le plus grand nombre de **points de vue qualifiés**.
- Une fonction de participation de la société civile au processus d'élaboration des choix publics, dans une logique de gouvernance : il permet alors d'infléchir ou d'enrichir le point de vue des élus et **d'anticiper ou de gérer les conflits** provoqués par les choix à établir, en particulier dans le cadre du projet d'agglomération.

- Une fonction **d'organisation de la nouvelle représentativité de la société civile** : elle part du constat que la représentation des corps constitués liés aux conflits du travail ne résume pas la nouvelle citoyenneté d'agglomération et que de nouvelles attentes et des acteurs nouveaux émergent autour du cadre de vie, de l'environnement, de la santé ou encore de l'emploi, vu dans une perspective d'insertion. Le conseil de développement n'est donc pas un décalque des conseils économiques et sociaux.

> 4. Contrat de ville/contrat d'agglomération

L'article 26 de la LOADDT considère que le dispositif du contrat de ville, qui lui est antérieur, constitue le volet « cohésion sociale » du contrat d'agglomération. Par ailleurs le grand projet de ville constitue désormais un « zoom territorial » du contrat de ville et s'y inscrit. Même si la majorité des contrats de ville sont aujourd'hui conçus à une échelle intercommunale, cet emboîtement théorique ne règle pas parfaitement la question de l'articulation des procédures.

Plusieurs scénarios peuvent permettre de les articuler :

- le chaînage GPV/contrat de ville/contrat d'agglomération se réalise **à l'amont** et donne lieu à un contrat unique (cas du Creusot/Montceau par exemple);
- la convention-cadre du contrat de ville et la convention GPV sont signés **avant** le contrat d'agglomération. Ils engagent les partenaires sur des orientations mais n'identifient pas le détail des financements alloués aux projets. Dans ce cas, il apparaît stratégique que le contrat d'agglomération soit signé **en même temps** que les conventions particulières (thématique et territoriales) d'application du contrat de ville, de manière à assurer la cohérence fonctionnelle et financière entre les deux contrats;
- les conventions thématiques et territoriales d'application du contrat de ville ou la convention GPV sont signés avant le contrat d'agglomération et la cohérence entre les deux procédures ne peut être matériellement trouvée.

Dans un souci de simplification, les procédures de suivi du contrat d'agglomération et du contrat de ville peuvent être fusionnées dans un **procédure unique** : ceci implique un comité de pilotage politique et un comité technique unique.



> 5. Période transitoire

La période transitoire 2000-2006 prévue à l'article 26 de la LOADDT permet à toutes les communes et structures intercommunales (même celles qui n'ont pas opté pour la TPU) qui s'associent volontairement pour élaborer un projet d'agglomération d'être signataires d'un contrat d'agglomération et d'assurer sa maîtrise d'ouvrage. Ce faisant, elles s'engagent à se constituer en un EPCI à TPU (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine) avant l'échéance du contrat. Si cet engagement n'est pas respecté, seules les communes organisées en un EPCI à TPU sont habilitées à participer au renouvellement du contrat.

Cette disposition permet de tester au moyen d'une politique contractuelle incitative et volontaire un **rapprochement** de l'échelle du territoire vécu avec celle de la mobilisation des acteurs et celle de l'action publique. Ce rapprochement s'effectue d'abord à l'occasion de l'élaboration du projet d'agglomération et par l'élargissement maximum de son périmètre, puis par la possibilité donnée à toutes les collectivités locales ayant été associées à l'élaboration d'un projet commun de signer un contrat.

Le territoire réel a été considéré par la loi comme se rapprochant de l'aire urbaine, d'où la nécessité d'élaborer le projet « dans une aire urbaine » de plus de 50 000 habitants. Ce rapprochement ne peut objectivement être décrété : il implique une négociation politique entre le cœur aggloméré et les communes périurbaines et rurales situées dans sa dynamique, en prenant comme référence l'aire urbaine, comme cela est souligné dans la circulaire interministérielle du 6 juin 2001. Ainsi, selon les morphologies des agglomérations, l'échelle du projet est en réalité **le résultat de la dynamique de cette négociation**. C'est au final celui de la faisabilité politique du portage du projet.

D'une manière générale, le contrat d'agglomération peut, dans la période transitoire, par l'effet incitatif de ses financements, la souplesse du regroupement demandé et les possibilités de maîtrise d'ouvrage offertes à tous les signataires, constituer un élément déclencheur de cette négociation. Il s'agit donc d'exploiter cette période au maximum.

> 6. Projet d'agglomération

L'initiative d'élaborer un projet d'agglomération est prise par les communes et/ou structures intercommunales situées dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants abritant une ou des communes centre de plus de 15 000 habitants en vue notamment d'aboutir à un contrat d'agglomération et, depuis le vote de la loi solidarité et renouvellement urbains, en vue d'élaborer un schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Le projet d'agglomération constitue **l'expression politique** du projet des collectivités locales de l'agglomération qui l'élaborent. C'est le document de référence qui définit les choix de l'agglomération pour son développement durable, pour la définition conjointe des stratégies économiques et sociales, pour son organisation interne et son positionnement par rapport à l'extérieur. Il vise à tracer une perspective commune et à construire une communauté d'intérêts en suscitant la mise en débat des options de développement, entre les collectivités locales qui l'élaborent et entre les collectivités locales et le conseil de développement.

Le projet d'agglomération est donc, à un moment donné, **l'acte fondateur pour afficher et négocier les politiques publiques à venir** de l'agglomération qui l'élabore.

Document de référence à moyen terme (une quinzaine d'années), il peut donc couvrir deux générations de contrats d'agglomération et définir la période d'application du SCOT. Le projet d'agglomération étant avant tout l'expression de choix politiques négociés, sa nature est différente de celle du schéma de cohérence territoriale qui lui, traduit les options choisies dans le droit de l'urbanisme à travers la négociation sur l'occupation des sols et la cohérence entre les différentes politiques sur l'espace.

Le projet d'agglomération doit cependant chercher à « territorialiser » les choix de développement à l'échelle de l'agglomération en indiquant à grands traits les territoires supports de tel ou tel choix de développement (économique, social, transports, environnement, etc...). Il peut également déterminer des **territoires prioritaires** d'intervention (dans une logique économique, sociale ou environnementale) considérés comme étant d'intérêt communautaire.

Il lui incombe également de préciser les choix de développement établis **par l'identification des différentes politiques et grands axes d'actions** concourant à leur mise en œuvre sur le moyen terme, à travers le programme d'actions du contrat ou le SCOT.

Enfin, le projet d'agglomération doit être considéré comme un **document dynamique** : première étape de la procédure contractuelle, le projet d'agglomération peut être revu et renégocié après la signature du contrat pour être actualisé et préparer la deuxième génération des contrats. De même, le projet d'agglomération et la négociation entre les collectivités locales qu'il implique doit être considéré comme constituant un élément qui concourt à l'élargissement et au renforcement de l'intercommunalité ainsi qu'à la préparation des arbitrages en matière de planification des sols, en particulier en impliquant les communes ou les structures intercommunales périurbaines.

> 7. Réseaux de villes/contrats d'agglomération

La politique contractuelle instaurée par la LOADDT vise à favoriser l'émergence de territoires de projet. Le réseau de villes est l'un de ces territoires. La contractualisation avec un réseau de villes suppose l'élaboration d'un projet de territoire ou **charte du réseau de villes**. La signature de celle-ci par l'Etat suppose cependant que les enjeux du projet soient actualisés par rapport à ceux identifiés dans les années quatre-vingt, au moment de la mise en place de la politique des réseaux de villes par la DATAR, que la solidité des partenariats soit établie, que le réseau soit le cas échéant ouvert à d'autres partenaires, enfin, que des actions nouvelles susceptibles de renouveler le partenariat et de dynamiser le réseau soient identifiées.

Lorsque des communautés d'agglomérations se sont constituées et impliquent des villes membres du réseau, la communauté d'agglomération a vocation à remplacer la ville comme membre du réseau.

Les actions faisant l'objet de la convention et émergeant au volet territorial du CPER sont centrées sur des projets qui **font sens à l'échelle du réseau de villes**. Elles constituent une valeur ajoutée aux procédures de droit commun visant à dynamiser le réseau : elles ne représentent donc pas une addition de projets des villes ou des agglomérations du réseau ni une répartition équilibrée de projets des différentes villes ou agglomérations au sein du réseau.

Les **politiques de réseau** ont vocation à s'inscrire dans la contractualisation : politiques en faveur d'un réseau de transports, d'un réseau de valorisation du patrimoine ou de tourisme urbain, d'un réseau de services économiques, d'un réseau hydrographique, d'un réseau à haut débit, d'un réseau universitaire.

Lorsqu'un équipement est considéré comme d'intérêt du réseau ou lorsqu'un territoire est considéré comme prioritaire par les membres du réseau, il peut être inscrit dans la convention. Deux possibilités s'ouvrent à la contractualisation avec les réseaux de villes, dans un souci de cohérence entre contrats d'agglomérations et conventions de réseau de villes :

- soit l'identification des actions « d'intérêt de réseau » fait l'objet d'une convention particulière émergeant au volet territorial du contrat de plan
- soit ces actions sont inscrites au titre de la mise en réseau des villes dans les contrats des différentes agglomérations appartenant au réseau.

POUR EN SAVOIR PLUS

" Contrats d'agglomération, mode d'emploi " disponible sur le site de la Datar www.datar.gouv.fr/rubrique/Dossiers

CONTACTS :

● Datar, 1 av. Charles Floquet, 75007 Paris, tél. : 01.40.65.12.34., www.datar.gouv.fr

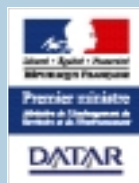
● Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales (DGCL), 2 place des Saussaies, 75008 Paris, tél. : 01.49.27.49.27., www.dgcl.interieur.gouv.fr

● Délégation interministérielle à la ville (DIV), 194 av. du Pdt-Wilson, 93217 La Plaine Saint-Denis cedex, tél. : 01.49.17.46.46., www.ville.gouv.fr

● 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 cedex, 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



CE SUPPLÉMENT À LA LETTRE DE LA DATAR D'OCTOBRE 2001 (NUMÉRO 172) A ÉTÉ RÉALISÉ PAR
PRISCILLA DE ROO, MICHÈLE QUIQUÉRÉ ET NICOLAS PORTIER.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : JEAN-LOUIS GUIGOU.

RESPONSABLE DE LA COMMUNICATION : NICOLAS SOKOLOWSKI. COORDINATION : COLETTE LAPOSTOLLE ET MURIEL THOIN.

DATAR : 1, AV. CHARLES FLOQUET, 75 343 PARIS CEDEX 07 - TÉL : 01 40 65 12 34 - FAX : 01 43 06 99 01.

lettre@datar.gouv.fr. COMMISSION PARITAIRE 629 AD - ISSN : 03396436. TIRAGE : 18 000 EXEMPLAIRES.

CONCEPTION GRAPHIQUE : MARIE-NOËLLE HEUDE, TÉL : 01 42 51 24 25