

-

Contrats d'Agglomération

le Classeur

-

SOMMAIRE

<i>Fiche n° 1</i>	Qu'est-ce qu'une agglomération au sens de la LOADDT ?
<i>Fiche n°2</i>	La nature du projet d'agglomération
<i>Fiche n°3</i>	La mise à profit de la période transitoire
<i>Fiche n°4</i>	Complémentarité entre agglomération et pays
<i>Fiche n°5</i>	Périmètres du projet, du contrat et du SCOT
<i>Fiche n°6</i>	Le conseil de développement
<i>Fiche n°7</i>	Contrat de ville et contrat d'agglomération
<i>Fiche n°8</i>	Contrats d'agglomération et réseaux de villes
<i>Fiche n°9</i>	Détail des contenus possibles des contrats
<i>Fiche n°10</i>	Revue des documents de référence territoriaux

FICHE N° 1

Qu'est-ce qu'une agglomération au sens de la LOADDT ?

- Mise en perspective des trois lois -

Dans le fil du texte du texte qui suit, les termes « territoire urbain » et « agglomération » seront utilisés pour rendre compte de l'échelle large de fonctionnement des villes, les termes « cœur aggloméré », « ville agglomérée », « agglomération centrale » ou « pôle urbain », l'échelle compacte de leur fonctionnement, et le terme « aire métropolitaine » ou « espace métropolisé », l'échelle multipolaire de fonctionnement d'un espace à dominante urbaine, mettant en synergie plusieurs aires urbaines. L'agglomération au sens de l'intercommunalité sera toujours désignée par le terme « communauté d'agglomération ». Le terme « communauté urbaine » renvoie également à l'intercommunalité.

DÉFINITIONS STATISTIQUES

Le sens premier de l'agglomération est d'abord statistique et physique. L'agglomération au sens de l'INSEE est *l'unité urbaine*, celle-ci étant définie par des critères de continuité du bâti : c'est une zone bâtie d'au moins 2000 habitants dont les constructions sont séparées de moins de 200 mètres et qui est délimitée en respectant les limites communales.

Depuis 1997, l'INSEE a défini une nouvelle nomenclature spatiale, *l'aire urbaine*, pour ajouter aux critères de pur ordonnancement physique des critères d'emploi qui rendent mieux compte de la mobilité domicile-travail et donc, de l'échelle sociale de fonctionnement des villes.

L'*aire urbaine* correspond alors au regroupement d'un *pôle urbain*, unité urbaine comptant au moins 5000 emplois, et d'une *couronne périurbaine* composée de communes rurales ou d'unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci¹.

PRISE EN COMPTE DU FAIT URBAIN PAR LES TROIS LOIS

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT ou loi Voynet) fait explicitement référence à l'aire urbaine pour identifier le seuil urbain auquel

¹ « Pôles urbains et périurbanisation : le zonage en aires urbaines » - INSEE Première – N° 516 – Avril 1997.

sont destinés les contrats d'agglomération. En effet, le contrat d'agglomération est conditionné par l'élaboration d'un projet d'agglomération qui associe des EPCI et des communes *appartenant à une aire urbaine*, lorsque celle-ci est supérieure à 50 000 habitants. Cependant, à l'intérieur de cette aire urbaine, la loi ne précise pas le périmètre souhaité du projet. On peut considérer toutefois que le législateur, qui a rapproché les notions d'aire urbaine et de projet, a souhaité que le projet d'agglomération associe des structures intercommunales et des communes *au plus près de l'aire urbaine, si ce n'est de la totalité de l'aire urbaine*. Pour conclure un contrat d'agglomération en revanche, l'EPCI à TPU (ou le regroupement de communes et de structures intercommunales pendant la période transitoire) devront atteindre 50 000 habitants. Les EPCI à TPU ou les regroupements supérieurs à 50 000 habitants situés dans des *aires urbaines inférieures à 50 000 habitants* (sur la base du territoire de l'aire urbaine délimité par l'INSEE en avril 2001 à partir du recensement de 1999) pourront donc prétendre à la signature d'un contrat d'agglomération, puisque dans ce cas, le périmètre du projet d'agglomération et du contrat dépassent l'aire urbaine.

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement) fait référence à un *ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave* pour les communautés d'agglomération. Elle associe également la structure intercommunale à la notion de projet, en précisant que la coopération entre les communes se met en place « en vue d'élaborer et de conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ».

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), instauré par la loi relative à la solidarité et au développement urbains (SRU), planifie l'urbanisation dans un rayon minimum de 15 km autour d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants *considérée sous l'angle de la continuité du bâti et en respectant les limites communales*. Dans les agglomérations moyennes, ce rayon peut se rapprocher de l'aire urbaine. Dans les grandes agglomérations ou les aires métropolitaines, ce rayon de la continuité du bâti peut être plus restreint que l'aire urbaine intégrant les dynamiques de l'emploi et les migrations alternantes. Cependant, la circulaire générale d'application de la loi SRU du 18 janvier 2001 suggère de dépasser l'obligation juridique des 15 km autour de l'unité urbaine *en faisant explicitement référence à l'aire urbaine* pour initier une réflexion sur le périmètre du futur schéma.

SENS ET OBJECTIFS DES POLITIQUES D'AGGLOMÉRATION DANS LES TROIS LOIS

Au delà de la définition du fait urbain par les trois lois, chacune d'elles porte un sens particulier de la notion d'agglomération, sens qui découle des objectifs implicites de chacune d'elles.

L'agglomération au sens de la LOADDT, c'est la fédération de collectivités locales *qui s'associent pour élaborer de manière volontaire un projet d'agglomération*. Ce projet politique commun vise à mettre en débat et expliciter des options d'aménagement et de développement durable dans une perspective de moyen terme, à l'échelle où les enjeux se posent et gagnent à être résolus (voir fiche n° 2). 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*. Les principes fondateurs de cette agglomération sont donc principalement : ***effectuer des choix tendanciels, les hiérarchiser*** et le faire sur une base volontaire. Ces choix concernent le mode de développement économique, la résorption des inégalités socio-spatiales au sein de

l'agglomération et donc, sa morphologie spatiale. Ces choix s'enrichissent de la participation de la « société civile » mais la responsabilité des choix revient aux acteurs politiques. Ces choix sont mis en œuvre à travers des contrats signés avec les structures intercommunales qui assurent la maîtrise d'ouvrage des programmes d'action et projets identifiés dans le contrat.

L'agglomération au sens de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, c'est 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 des projets d'« intérêt communautaire ». La création de communautés d'agglomération est subordonnée à la mise en place d'une taxe professionnelle unique, à la coopération de communes regroupant au moins 50 000 habitants, à la continuité d'un territoire d'un seul tenant et sans enclave, au choix de compétences obligatoires en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace. Les communautés d'agglomération visent ainsi à *consolider le cœur aggloméré des territoires urbains* en leur donnant l'assise politique, la sécurité juridique et les moyens financiers de leur développement. Les principes fondateurs de cette agglomération sont donc principalement : la **mutualisation de la fiscalité économique locale** et la rationalisation des investissements publics sur l'espace par l'exercice des compétences obligatoires et optionnelles, donc librement choisies. Le choix pour certains investissements et les modalités de leur mise en œuvre sur le territoire de l'agglomération participe de la solidarité spatiale et d'une recherche d'équité sociale entre les communes de l'intercommunalité.

L'agglomération au sens de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, c'est la fédération de collectivités locales qui s'associent pour *traduire les choix du projet d'agglomération dans le droit de l'urbanisme*. Le schéma de cohérence territoriale est l'outil privilégié de cette mise en œuvre. Il projette sur l'espace les choix de développement et d'aménagement, 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 fixe un périmètre indicatif de 15 km autour du cœur aggloméré mais il vise également à élargir le territoire de référence de la planification des sols en instituant des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'élaboration des SCOT au plus près de l'aire urbaine. En cela, il favorise, comme le projet d'agglomération, une transaction entre la ville agglomérée et les communes périurbaines et rurales qui ont partie liée avec elle en matière d'occupation de l'espace. Il donne un cadre juridique stable à cette coopération et lui assigne une compétence particulière.

ANTICIPER LA CONVERGENCE DES OBJECTIFS ET DES OUTILS

Les objectifs des trois lois convergent donc dans le sens d'une consolidation des moyens de développement des agglomérations, qui se voient dotées de moyens en matière de choix stratégiques (le projet d'agglomération), de planification spatiale (le SCOT), de ressources financières (la DGF bonifiée, la taxe professionnelle unique, le contrat d'agglomération) et de compétences élargies.

Deux échelles territoriales sont privilégiées dans la mise à disposition de ces moyens nouveaux :

- le cœur aggloméré des territoires urbains avec l'organisation institutionnelle proposée en communautés d'agglomération (ou en communautés urbaines transformées par la loi de 1999)
- l'échelle de négociation entre le cœur aggloméré et les communes périurbaines et rurales situées dans la dynamique de déploiement de l'agglomération et qui considèrent avoir destin commun avec elle, avec le projet d'agglomération et le SCOT.

Si le cœur aggloméré des territoires urbains est aujourd'hui en capacité de s'organiser institutionnellement avec les nouveaux outils intercommunaux, et donc d'élaborer un projet d'agglomération à cette échelle, tout le défi pour l'action publique consiste à susciter l'intégration des espaces périurbains et ruraux où se jouent une bonne part des enjeux de l'agglomération dans une réflexion, une négociation et une mise en œuvre commune des projets d'agglomération et des documents d'urbanisme.

Or, sur ces espaces, des incertitudes quant à cette vision commune demeurent, ne serait-ce que du fait de la présence de communautés de communes « périurbaines » ou d'intentions de constituer des pays « périurbains », pouvant conduire des réflexions autonomes par rapport à l'agglomération centrale. La procédure contractuelle et la planification spatiale doivent donc être considérées comme des leviers pour aboutir à cette vision commune. C'est de cette convergence des outils et des moyens à l'échelle de la dynamique de l'agglomération que dépendra la réussite des objectifs de développement et de solidarité inscrits dans les trois lois, ainsi que la prise en compte de ceux de la politique de la ville à l'échelle intercommunale.

La logique voudrait que le point de départ pour l'articulation des objectifs et des outils produits par chacune des trois lois soit le projet d'agglomération. Cependant, le point de départ permettant d'initier cette *négociation territoriale* peut être également, selon la dynamique politique et spatiale des agglomérations d'un côté, et le point de vue que l'Etat veut faire valoir de l'autre, la préparation d'un contrat d'agglomération bien évidemment, mais aussi la mise en place d'une structure intercommunale, la délimitation du périmètre d'étude ou du périmètre définitif d'un pays, l'élaboration du SCOT, d'un PDU ou d'un PLH, ou enfin, l'identification des thèmes et territoires prioritaires pour la mise en œuvre de la politique de la ville à l'échelle intercommunale.

FICHE N° 2

La nature du projet d'agglomération

- La question des contenus et des échelles –

Il est à préciser tout d'abord que les agglomérations n'ont pas besoin de textes législatifs ou réglementaires pour s'engager dans le processus d'élaboration d'un projet. Des structures intercommunales ou des associations de communes sont libres de conduire une démarche de projet à leur façon, dans une logique de gouvernance urbaine. C'est seulement dans la perspective de signature d'un contrat d'agglomération que les dispositions de l'article 26 de la LOADDT s'appliquent et prennent une portée opératoire. Les développements qui suivent se placent strictement dans cette perspective.

La démarche d'énonciation de choix qui caractérise le projet d'agglomération ne se limite toutefois pas à la préparation du contrat d'agglomération. Elle est plus large et participe à la transformation de l'action publique locale. Elle assure la continuité entre la réflexion stratégique et l'action; elle peut servir de base à la territorialisation de l'ensemble des politiques publiques et à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. En ce sens, le projet d'agglomération n'est pas seulement un document de référence formalisé, mais un processus dynamique².

RAPPELS ET PRÉCISIONS

L'existence d'un projet d'agglomération conditionne pour la LOADDT la signature d'un contrat 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).

Cette initiative est constatée par les *délibérations concordantes* de toutes les communes et/ou structures intercommunales qui s'associent librement pour élaborer un projet. Ces délibérations

² Daniel BEHAR et Philippe MEJEAN : Rapport de synthèse de l'opération Sites témoins pour les contrats d'agglomération – DATAR/AMGVF – Juin 2000 – Consultable sur le site Internet de la DATAR – Entrée Dossiers puis Agglomérations.

peuvent également mentionner la création d'un conseil de développement qui sera consulté au cours de l'élaboration du projet. Le cas échéant, le conseil de développement est constitué au moyen de délibérations ultérieures.

Si le projet est élaboré dans l'objectif de signer un contrat d'agglomération (LOADDT), les délibérations fondatrices suffisent pour aboutir à sa signature. Si le projet d'agglomération est également élaboré pour jeter les bases du SCOT (loi SRU), il peut être créé *un syndicat mixte dont la vocation est à la fois d'élaborer le projet d'agglomération et le SCOT*. Dans les agglomérations non encore organisées en intercommunalité, dans celles où le périmètre de l'intercommunalité ou du SDAU sont considérés comme insuffisants pour prendre en compte les enjeux de développement actuels, cette formule est celle qui peut être suggérée dans un souci de convergence et de simplification des procédures et de renforcement de l'intercommunalité (voir fiche n°3 concernant la mise à profit de la période transitoire) .

Le projet d'agglomération est approuvé par délibération de l'instance communautaire, ou, pendant la période transitoire, par les délibérations concordantes des structures intercommunales et des communes associées au projet.

NATURE DU PROJET D'AGGLOMÉRATION

Le projet d'agglomération constitue l'expression politique du projet des collectivités locales de l'agglomération qui l'élaborent.

Le projet d'agglomération 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.

Le projet d'agglomération 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.

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

C'est un document de référence à moyen terme (une quinzaine d'années) qui 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 et constituant des enjeux incontournables pour le développement de l'ensemble de l'agglomération.

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.

Le projet d'agglomération se présente donc comme un document comportant au minimum :

- le diagnostic du fonctionnement de l'agglomération concernée et le repérage des grands enjeux qui la caractérisent,
- l'expression des choix politiques de développement et l'indication des territoires supports de ces choix
- les politiques et mesures permettant la mise en œuvre de ces choix, qui devront être pris en compte dans les contrats d'agglomération, avec un phasage dans le temps et *l'identification des priorités*.

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.

Il est à rappeler que pendant la période transitoire 2000-2006, toutes les communes et structures intercommunales qui s'associent à l'élaboration du projet d'agglomération peuvent être signataires du contrat d'agglomération et assurer la maîtrise d'ouvrage des actions programmées dans le contrat. Ceci suppose qu'elles s'engagent, avant l'échéance du contrat, à rejoindre ou constituer un EPCI à TPU de plus de 50 000 habitants. .

LES DIFFÉRENTES ÉCHELLES DU PROJET D'AGGLOMÉRATION ET LEUR FONCTION

Le périmètre du projet d'agglomération est défini par l'association volontaire des communes et/ou structures intercommunales qui l'élaborent. Plusieurs remarques peuvent être faites quant à son mode d'élaboration :

- rien n'interdit au projet d'agglomération d'aborder, de mettre en débat et d'intégrer des enjeux qui dépassent le périmètre de l'association volontaire ou qui se posent à des échelles différentes, dans la phase amont du diagnostic et dans la phase de repérage des enjeux.
- l'élaboration d'un projet d'agglomération aboutit à un document formalisé mais il suppose parallèlement d'initier des démarches permettant de préparer sa mise en œuvre concrète : le projet a une donc une fonction d'analyse stratégique, mais aussi une fonction de *mise en débat* de la cohérence de l'action et des choix publics ainsi qu'une fonction *d'anticipation de la gouvernance* du projet, par exemple, à travers l'identification des maîtrises d'ouvrage du contrat ou du SCOT.

Le projet d'agglomération est donc à la fois un document stratégique de référence et un processus de négociation donc de définition d'un portage politique et juridique (maîtrise d'ouvrage des actions du contrat, élaboration et application du SCOT). C'est pourquoi il suppose l'identification de ces différents fonctions et des échelles correspondant à l'exercice de ces fonctions.

1 - L'échelle d'influence extérieure dans le projet.

Elle a pour fonction de prendre en compte l'espace de positionnement de l'agglomération, les espaces proches et les politiques ou projets qui ont un effet sur le fonctionnement interne de l'agglomération : la ou les EPCI voisins, le pays, le réseau de villes, la région ou la grande région, le transfrontalier. La prise en compte de cette dimension pour élaborer le projet d'agglomération vise à intégrer « l'extérieur » de l'agglomération au projet et à la définition des enjeux et des choix. Cette prise en compte de l'environnement stratégique de l'agglomération peut déboucher sur l'élaboration d'un *projet unique* réunissant sur un espace de cohérence intégré (estuaire, aire métropolitaine, grande région urbaine) deux agglomérations/aires urbaines, comme c'est le cas à Nantes-Saint Nazaire par exemple, et constituant le cadre de référence commun de deux contrats d'agglomération avec les EPCI constitués.

2 - L'échelle de cohérence du projet.

Elle a pour fonction de prendre en compte l'échelle de fonctionnement quotidien de l'agglomération, celle où les enjeux se posent et gagneraient à être résolus, et intègre en particulier l'espace périurbain. Théoriquement, et selon les morphologies des agglomérations, on peut considérer que cette échelle se situe au plus près de l'aire urbaine et se confond avec le périmètre de la planification des sols (futur SCOT). Toutefois, cette échelle est en réalité celle des communes et/ou groupements qui s'associent volontairement pour élaborer le projet.

La définition par les collectivités locales du périmètre de cohérence du projet d'agglomération avec la planification spatiale revêt ainsi un caractère stratégique : c'est un compromis entre la prise en compte des enjeux qui se posent au fonctionnement quotidien de l'agglomération, intégrant donc les phénomènes de péri-urbanisation économique et résidentielle (en référence à l'aire urbaine), et la capacité de portage politique du projet d'agglomération et du SCOT.

Elle permet de définir le *mode de développement économique* de l'agglomération et explore ses différentes composantes :

- la stratégie productive avec les spécialisations et « niches » économiques en fonction de ses avantages comparatifs (filères et fonctions) et des concurrences induites par les espaces proches ou d'influence, en fonction aussi des impératifs sociaux mis en avant
- la stratégie résidentielle avec les choix d'offre de formation, culturels, touristiques, patrimoniaux, environnementaux et de logement qui ont des effets directs et indirects sur le développement économique et la mixité sociale.

Elle permet la mise en négociation des options en matière *d'articulation spatiale entre développement et solidarité* : logement, politique de la ville, politique des transports, politique de l'emploi et en direction des entreprises, politique foncière.

C'est à cette échelle que les projets sont passés au crible du *développement durable* et que se réalise l'analyse de l'impact social, territorial et environnemental des stratégies relatives au développement économique, à la formation, à l'habitat, aux transports, au cadre de vie, etc....

C'est là que se définit la localisation respective et la subsidiarité entre les équipements de centralité et ceux de proximité ainsi que *l'organisation des services publics* à la double échelle de l'agglomération (accès plus rare) et de la proximité (accès plus quotidien), avec un souci de coordination entre distance d'accès et temps d'accès aux services.

Enfin, c'est à cette échelle que se mettent en place les procédures de partenariat et de concertation (conseil de développement) pour l'élaboration du projet.

3 – L'échelle de gouvernance du projet

Elle a pour fonction d'anticiper la maîtrise d'ouvrage des actions découlant du projet à travers la mise en œuvre du contrat d'agglomération. Pendant la période transitoire, cette maîtrise d'ouvrage des actions du contrat peut être assurée par l'ensemble des communes et/ou des groupements ayant élaboré le projet et signataires du contrat.

La définition de l'échelle de gouvernance adéquate participe également du renforcement et de l'élargissement de l'intercommunalité. Elle peut déboucher sur la constitution d'une communauté d'agglomération ex nihilo, sur l'élargissement de la structure intercommunale existante ou sur l'intégration de communautés de communes voisines, en particulier périurbaines.

Définissant la structure signataire du contrat, l'échelle de gouvernance a pour fonction de mettre en place les procédures de pilotage, de suivi et d'évaluation du contrat d'agglomération. Les fonctions de participation de la société civile peuvent être également élargies si le conseil de développement est associé à la mise en œuvre du projet à travers le suivi du contrat.

C'est cette échelle qui traduit les orientations et choix du projet dans le contrat d'agglomération, identifie les *projets d'intérêt communautaire à inscrire au contrat*, qui établit un ordre de priorité des projets, qui bâtit le programme pluriannuel d'actions du contrat.

Elle a également pour fonction de préciser dans le contrat les financements qui relèvent de sa compétence et d'organiser les négociations financières des projets inscrits dans le contrat avec les collectivités territoriales (région et le cas échéant, département) et locales concernées (autres structures intercommunales, communes membres de l'intercommunalité), ainsi qu'avec l'Etat. Elle est donc « chef de file » des collectivités locales et territoriales pour la négociation du contrat.

Logiquement, les échelle de cohérence et de gouvernance du projet d'agglomération devraient à terme se confondre par la mise en place d'une structure intercommunale (syndicat mixte ou EPCI à TPU) à l'échelle la plus large possible susceptible d'être portée politiquement, et ayant comme référence l'aire urbaine. L'objectif affiché de la période transitoire prévue par la LOADDT entre 2000 et 2006 est ainsi clairement de favoriser la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique à une échelle adéquate.

LE PORTAGE POLITIQUE DU PROJET D'AGGLOMÉRATION

L'échelle du projet d'agglomération dans toutes ses fonctions est donc concrètement celle de la *capacité d'association et de portage politique* des communes et structures intercommunales qui l'élaborent. L'initiative d'élaborer un projet d'agglomération n'est pas toujours prise dans la perspective d'un contrat. Le projet est alors le *lieu informel d'un débat entre collectivités locales* pour anticiper et préparer leur politiques publiques futures. Si en revanche, le projet d'agglomération se situe dans la perspective d'un contrat, la définition de l'échelle de gouvernance du projet est stratégique et suppose une *anticipation des maîtrises d'ouvrage* qui vont être amenées à transformer le projet par sa mise en œuvre à travers les actions du contrat.

Trois grands types de choix peuvent dès lors se présenter :

1. soit la capacité de portage politique est principalement liée à l'existence d'une structure intercommunale maître d'ouvrage : le périmètre du projet est celui de l'intercommunalité et le projet est l'expression de sa volonté de coordonner les politiques publiques au sein de son périmètre;
2. soit la capacité de portage politique du projet est liée à l'initiative de la structure intercommunale avec une volonté d'ouverture sur les territoires proches : le périmètre du projet est lié à la capacité de la communauté d'agglomération ou de la communauté urbaine initiatrice de mobiliser des collectivités locales voisines en dehors de son périmètre institutionnel;
3. soit c'est la volonté d'élaborer un projet large qui l'emporte, à l'échelle par exemple des problèmes de transport révélés par un plan de déplacement urbain (PDU) ou des problèmes d'urbanisation révélés par le SDAU ou le futur SCOT : il s'agit alors de regrouper des communes et des intercommunalités dans une structure adéquate.

Dans les deux derniers cas, la période transitoire permet à l'ensemble des communes et des structures intercommunales associées au projet d'assurer la maîtrise d'ouvrage des actions issues du projet, en les rendant chacune signataires du contrat. Toutefois, si la nécessité s'en fait ressentir et si la démarche de projet est menée également dans la perspective d'un SCOT, l'association des communes et des structures intercommunales peut donner lieu à la création d'un *syndicat mixte* dès l'amont du processus d'élaboration du projet.

La capacité à élaborer un projet à une échelle donnée dépend donc de la capacité à organiser un tour de table des maîtres d'ouvrage à cette même échelle.

Dès lors, la formule « un territoire – un projet – un contrat » peut être segmentée en deux démarches :

***« des territoires – un portage politique – un projet »
puis
« un projet – une(des) maîtrises d'ouvrage – un(des) contrats »³***

³ Hervé NADAL : « L'énonciation du projet d'agglomération » - Rapport du groupe de travail n° 1 de l'opération Sites témoins pour les contrats d'agglomération – AMGVE/DATAR – Juin 2000 – Consultable sur le site Internet de la DATAR.

FICHE N° 3

La mise à profit de la période transitoire

RAPPELS ET PRÉCISIONS

La période transitoire 2000-2006 prévue par l'article 26 de la LOADDT et correspondant à la première génération des contrats d'agglomération offre une marge de manœuvre pour préparer durablement la convergence des objectifs des trois lois en direction des agglomérations.

Le décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 précise les conditions d'application de cet article et fixe notamment l'échéance des signatures de la première génération des contrats d'agglomération au 31 décembre 2003. Jusqu'à cette date, 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 peuvent être signataires d'un contrat d'agglomération et 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, *c'est-à-dire avant le 31 décembre 2006*. Si cet engagement n'est pas respecté, seules les communes organisées en un EPCI à TPU sont habilitées à participer au renouvellement du contrat.

L'objectif de la loi Voynet consistait donc à considérer le contrat d'agglomération, lui-même issu du projet d'agglomération, comme une incitation supplémentaire au regroupement intercommunal, dans le contexte de la préparation de la loi Chevènement. Depuis la parution de la loi SRU, cette période transitoire peut également être mise à profit pour dynamiser la convergence spatiale des réflexions portant sur le projet d'agglomération avec celles portant sur le schéma de cohérence territoriale.

Toutefois, un certain nombre de conditions sont nécessaires pour entrer dans le cadre de la période transitoire :

- le regroupement de communes éparses, de communes et de structures intercommunales ou de structures intercommunales doit se rapprocher le plus possible de l'aire urbaine ou représenter en tout état de cause un *ensemble d'au moins 50 000 habitants* (abritant au moins une commune centre de 15 000 habitants), condition incontournable pour signer le contrat.
- ce regroupement doit se faire *d'un seul tenant et sans enclave* pour qu'il puisse être en mesure de se positionner juridiquement dans la perspective de la loi Chevènement à l'horizon 2006.

TESTER L'ÉCHELLE ADÉQUATE DES POLITIQUES D'AGGLOMÉRATION

Il est assez courant de constater et de déplorer la distance qui sépare l'échelle institutionnelle de l'intercommunalité dans les agglomérations avec celle de leur vécu quotidien qui se dilate sous la pression du déploiement résidentiel, de la mobilité généralisée et de nouvelles formes de mobilisation de l'emploi. Cette disjonction territoriale fait partie intégrante de la dynamique de la société et les politiques publiques sont condamnées à rechercher en permanence le périmètre pertinent, donc efficace, de leur action. De plus, les logiques de « zonage » de l'action publique sont souvent impuissantes à capter des systèmes urbains qui fonctionnent par définition à géométrie variable.

Cependant, la mise à disposition par l'article 26 de la LOADDT d'une période transitoire permet de tester au moyen d'une politique contractuelle incitative et volontaire un rapprochement de l'échelle du territoire réel 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.

CAS D'ACTIVATION DE LA PÉRIODE TRANSITOIRE

Plus précisément, la mise à profit de la période transitoire pour inciter au regroupement de collectivités locales à travers l'élaboration du projet peut se réaliser dans un certain nombre de cas types :

- *lorsqu'une aire urbaine de plus de 50 000 habitants ne dispose pas d'une communauté d'agglomération (ou d'une communauté urbaine).*
Dans ce cas, le regroupement proposé peut être celui du périmètre du SDAU ou du futur SCOT, ni ce n'est celui de la totalité de l'aire urbaine.
- *lorsque le périmètre d'une communauté d'agglomération ne recouvre manifestement pas l'échelle de résolution des grands enjeux économiques, sociaux et résidentiels identifiés par l'Etat et les collectivités locales.*

Dans ce cas, le regroupement proposé peut être encore celui du SDAU. Il peut également servir à engager de façon expérimentale et conjointe la discussion sur la concordance des périmètres du projet d'agglomération et du futur SCOT.

Il peut alors être une association entre la communauté d'agglomération et des communes éparses ou une association entre la communauté d'agglomération, des communes éparses et une ou plusieurs communautés de communes de caractère périurbain.

Il peut déboucher à la fin de la période transitoire sur l'intégration de communes éparses dans la CA ou la fusion entre la CA et la communauté de communes dans une CA unique, à condition d'être limitrophes de la CA.

- ***Lorsqu'un pays de caractère péri-urbain manifeste son intention de se constituer à la limite d'une communauté d'agglomération (fiche n° 4).***

Le pays se situe alors à contre emploi de l'objectif affiché par la loi d'articulation des problématiques de l'agglomération avec les espaces périurbains ou ruraux situés dans sa dynamique.

Dans ce cas, la période transitoire doit inciter les communes péri-urbaines concernées à intégrer le processus du contrat d'agglomération et reposer la question du pays comme fédérateur d'intercommunalités et non pas comme outil de balkanisation de l'aire urbaine.

Dans le cas des très grandes aires urbaines, le rapprochement du périmètre du projet avec celui de l'aire urbaine pourra connaître des difficultés de réalisation du fait de la présence d'une aire urbaine couvrant le presque totalité de la région (cas de l'Ile de France), ou de plusieurs structures intercommunales relativement cohérentes (cas de Marseille-Aix). La période transitoire n'apporte aucune valeur ajoutée particulière et il s'agit alors de rechercher, si ce n'est l'unicité du projet d'agglomération sur l'aire urbaine, au moins la *cohérence entre plusieurs projets d'agglomération*. L'affichage de cette cohérence donnera lieu à l'établissement d'un chapeau de référence commun aux différents projets. Ce chapeau de référence commun servira de base à la signature de plusieurs contrats d'agglomération.

Dans le cas des grandes aires métropolitaines, la même démarche de cohérence entre projets de plusieurs structures intercommunales d'agglomération, éventuellement présentes dans deux aires urbaines, peut être recherchée. Cela peut donner lieu à « un projet métropolitain » unique si les conditions politiques sont réunies (cas de Nantes/Saint Nazaire par exemple) ou à l'établissement d'un chapeau de référence commun aux différents projets. Si une DTA existe dans l'aire métropolitaine, et si les collectivités locales concernées le souhaitent, ses orientations peuvent, le cas échéant, servir de document de référence aux différents projets. Un projet métropolitain unique peut donner lieu en tout état de cause à la signature de plusieurs contrats d'agglomération destinés à le mettre en œuvre.

Le cas des réseaux de villes mettant en relation plusieurs agglomérations situées dans des aires urbaines différentes est évoqué dans la fiche n° 9.

FICHE N° 4

Complémentarité entre agglomération et pays

CONTEXTE

La LOADDT du 25 juin 1999 prend acte non seulement de l'*urbanisation* généralisée du territoire, appréhendée à travers sa morphologie spatiale (l'étalement urbain), mais également de l'*urbanité* généralisée du territoire⁴, appréhendée à travers la généralisation des modes de vie urbains. Les agglomérations et les pays sont proposés comme cellules de base de la recomposition de ce territoire urbanisé. L'élaboration d'un projet de développement fonde cette recomposition. Le projet scelle des alliances, définit une communauté d'intérêts et trace des perspectives d'avenir communes.

Le contrat territorial, en application du contrat de plan Etat-région, est le prolongement naturel de la démarche de projet : inventé pour légitimer les régions, il est désormais ouvert aux agglomérations et aux pays et participe également de leur légitimation. Plus concrètement, il est conçu comme un levier pour mettre en œuvre les politiques publiques aux échelles adéquates, et participe de leur territorialisation. Enfin, les contrats d'agglomération et de pays se placent dans une perspective de renforcement et d'élargissement de l'intercommunalité.

AIRES URBAINES DE PLUS DE 50 000 HABITANTS : UN PRINCIPE DE COMPLÉMENTARITÉ

L'objectif d'adaptation des politiques publiques aux « territoires vécus » dans le quotidien pour améliorer leur efficacité concerne donc aussi bien les agglomérations que les pays. Par rapport à la loi d'orientation du 5 février 1995, dite loi Pasqua, qui avait déjà permis la constatation de pays par les commissions départementales de coopération intercommunale, la LOADDT introduit les agglomérations. S'appuyant sur la référence à l'aire urbaine, les agglomérations sont conçues comme des ensembles urbains organisés de plus de 50 000 habitants qui élaborent un projet et sont susceptibles de signer un contrat.

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, ou dans le cas de pays structurés par un pôle urbain isolé, dans des zones de relative faible densité.

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 résidentielles et où la structure intercommunale d'agglomération est inexistante ou étroite, la

⁴ Bertrand HERVIEU et Jean VIARD : « L'archipel paysan » - L'Aube - 2001.

complémentarité entre périmètres d'agglomération et de pays ainsi que la complémentarité des contenus du contrat d'agglomération et de pays suppose un travail de clarification préalable.

En pratique, plusieurs situations de coexistence entre agglomération et pays peuvent être constatées dans ces aires urbaines :

- le pays se constitue comme complément de la structure intercommunale d'agglomération pour élargir l'appréhension du territoire urbain à l'échelle de l'aire urbaine;
- le pays se constitue à la limite de la communauté d'agglomération, sur l'un des « cadrans » de l'aire urbaine;
- le pays se constitue dans une aire urbaine sans structure d'agglomération, et sans prendre en considération le périmètre potentiel de celle-ci.

Les agglomérations se sont en effet rapidement saisies des nouvelles dispositions de la loi Chevènement : quatre-vingt dix communautés d'agglomération sont nées en moins de deux ans. Dès lors, cette dynamique peut s'accompagner de réactions défensives des communes voisines et aboutir à des situations de *morcellement territorial* des aires urbaines ou des espaces métropolisés. Une coexistence mal maîtrisée des intercommunalités d'agglomération et des pays est *donc susceptible de mettre à mal l'objectif d'intégration territoriale des politiques publiques voulues par les trois lois*.

Pour atteindre l'objectif d'intégration territoriale, qui se pose d'une manière plus aiguë dans les aires urbaines de plus de 50 000 habitants, plusieurs hypothèses 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 constituant un pays qui englobe l'agglomération. Le pays est alors conçu comme une échelle complémentaire de définition des politiques publiques ou comme une fédération d'intercommunalités.***

APPLICATION DU PRINCIPE DE COMPLÉMENTARITÉ AUX DIFFÉRENTES SITUATIONS

Plusieurs situations de coexistence agglomérations/pays se présentent en effet dans ces aires urbaines :

1. Le pays comprend une communauté d'agglomération

Dans cette situation, le pays est plus large que l'agglomération, il l'englobe. Le pays regroupe une communauté d'agglomération et des communautés de communes périurbaines, ainsi que le cas échéant, des communes isolées. Le périmètre de ce pays peut se rapprocher de celui de l'aire urbaine, lui être inférieur ou largement supérieur. Le pays est alors le lieu *d'analyse et de débat* de la cohérence des enjeux du pôle aggloméré avec les communes périurbaines largement résidentialisées qui considèrent avoir partie liée avec lui, ainsi que le lieu *de négociation* de ces choix de cohérence.

Cette configuration peut permettre aux communes isolées soit d'intégrer à terme la communauté d'agglomération si elles s'associent au projet et au contrat d'agglomération, soit d'intégrer de manière volontaire une communauté de communes, soit de demeurer isolées tout en bénéficiant de la synergie du pays.

Dans beaucoup de cas, les pays qui expriment l'intention de se constituer autour et avec une agglomération représentent une *fédération d'intercommunalités* intégrant la communauté d'agglomération. Le pays est alors le lieu où se débattent et se négocient la cohérence des enjeux des EPCI à fiscalité propre présentes dans l'aire urbaine.

1.1. Un projet unique, un contrat unique, un seul conseil de développement, un seul SCOT.

Poussant la logique de complémentarité entre agglomération et pays à son terme, ce premier scénario est théoriquement possible, même s'il suppose que les contraintes inhérentes à la fois au contrat d'agglomération et au contrat de pays s'appliquent alors complètement au contrat unique.

Il conduit à une fusion entre les deux procédures :

- Le projet d'agglomération et la charte de pays se fondent dans un document stratégique de référence unique;
- Un conseil de développement unique est constitué;

Remarque sur le conseil de développement unique

Dans un souci de simplification, un *conseil de développement unique* peut être constitué pour un pays comprenant une agglomération, s'il est représentatif des forces sociales et économiques de ce territoire dans sa globalité et si les délibérations de la communauté d'agglomération, du syndicat mixte du pays ou les décisions du conseil d'administration du GIP constituant le pays concordent sur ce principe.

Il est à souligner toutefois que la loi ne donne pas la même fonction au conseil de développement de l'agglomération et du pays. Dans l'agglomération, il est *consulté* sur le projet d'agglomération élaboré par les élus communautaires et *peut être associé* à sa mise en œuvre à travers le contrat. Dans le pays, il *co-élabore* la charte de pays.

- La mise en œuvre du projet commun d'agglomération/pays donne lieu à un contrat unique;
- La traduction spatiale du projet d'agglomération/pays conduit à l'élaboration d'un SCOT à l'échelle du pays.

Le pays est alors de fait considéré comme constituant l'échelle adéquate de la dynamique de l'agglomération. Il revient à aligner la démarche de pays sur les principes de la démarche du projet d'agglomération pendant la période transitoire et préfigure l'élargissement de la communauté d'agglomération. Sauf si le pays constitue une fédération parfaite d'intercommunalités sans communes isolées, la formule du syndicat mixte de pays peut alors être considérée comme une structure de préfiguration de l'intercommunalité future et/ou comme structure de maîtrise d'ouvrage des actions programmées dans le contrat unique.

Ce scénario d'intégration maximale suppose qu'un certain nombre de conditions soient réunies :

- Que les communes et structures communales qui s'associent pour élaborer le projet commun d'agglomération/pays et qui sont signataires du contrat unique s'engagent à *rejoindre la communauté d'agglomération au 31 décembre 2006*. Ceci découle des dispositions de la période transitoire prévues pour les projets et contrats d'agglomération.
- Que le conseil de développement unique soit mis en situation de *co-élaborer le projet d'agglomération/pays*. Cette décision est prise par délibération de la communauté d'agglomération qui opte pour l'élargissement des fonctions du conseil de développement de la simple consultation à la co-élaboration du projet. Ceci découle des dispositions précisant le rôle du conseil de développement dans l'élaboration de la charte de pays.
- Que la *maîtrise d'ouvrage des actions programmées dans le contrat unique* soit assurée, soit par la communauté d'agglomération, les EPCI à fiscalité propre et les communes associées à l'élaboration du projet commun agglomération-pays, soit par la communauté d'agglomération, soit par le syndicat mixte constituant le pays. S'il y a syndicat mixte de pays, sa forme doit être alors celui du syndicat mixte « fermé » aux communes et structures intercommunales régi par l'article L.5711.1 du code général des collectivités territoriales, sous réserve qu'il dispose des compétences requises⁵. Cette formule permet d'assurer la sécurité juridique de la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des actions du contrat unique, en particulier celles concernant l'agglomération.
- Que l'organisme de droit public représentant le pays prenne la forme, pour être habilité à élaborer le SCOT, d'un syndicat mixte également *compétent en matière d'élaboration d'un document de planification spatiale*. Ceci découle des dispositions de la loi SRU.

1.2. Un projet unique, deux contrats, un seul conseil de développement, un seul SCOT.

Le pays est alors considéré comme étant *complémentaire de l'agglomération*, en élargissant l'espace de référence des politiques publiques au plus près de l'aire urbaine.

Cette complémentarité se traduit par l'élaboration d'un document de référence unique et d'un SCOT élaboré à l'échelle du pays. Un seul conseil de développement est également constitué. Néanmoins, pour des questions pratiques tenant notamment à la forme juridique du pays (GIP notamment), deux contrats sont prévus, un contrat d'agglomération et un contrat de pays, et une convention de subsidiarité les lie, qui identifie les actions et les maîtrises d'ouvrage relevant respectivement du contrat d'agglomération et du contrat de pays.

- Pour ce qui est du projet commun de développement agglomération/pays, du conseil de développement et des modalités l'élaboration du SCOT, les dispositions sont les mêmes que celles du scénario précédent.
- La mise en œuvre du projet unique d'agglomération-pays donne lieu à *deux contrats distincts* d'agglomération et de pays. La maîtrise d'ouvrage des actions du contrat

⁵ MATE - DATAR : « Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays » - Mars 2001.

d'agglomération est assurée par la communauté d'agglomération. La maîtrise d'ouvrage des actions du contrat de pays est assurée soit par les EPCI à fiscalité propre couvrant l'ensemble du périmètre du pays sans structure porteuse supplémentaire, soit par un syndicat mixte, soit par un GIP. Dans le cas d'un GIP, celui-ci est uniquement habilité à assurer la maîtrise d'ouvrage des actions du contrat portant sur l'ingénierie ou l'animation du pays.

- D'une manière générale, le *contrat d'agglomération précède le contrat de pays* ou les deux contrats sont signés concomitamment. Ils doivent être liés par une convention.

1.3. Deux projets, deux contrats, un seul conseil de développement, un seul SCOT.

Si l'unification du projet de territoire n'a pas été possible, le cas de figure du pays comprenant une communauté d'agglomération donne lieu, dans la perspective de signature de deux contrats distincts, à *l'élaboration d'un projet d'agglomération et d'une charte de pays*, la communauté d'agglomération étant alors associée à l'élaboration de la charte de pays.

- Le projet et la charte donnent lieu à deux contrats distincts.
- La charte de pays, cohérente avec le projet d'agglomération, peut servir de support à un schéma de cohérence territoriale élaboré à l'échelle du pays.
- D'une manière générale, le *contrat d'agglomération précède le contrat de pays* ou les deux contrats sont signés concomitamment. Ils doivent être liés par une convention.
- En ce qui concerne le *conseil de développement*, deux hypothèses sont possibles :
 - Il est constitué deux conseils de développement
 - L'hypothèse d'un conseil de développement unique est retenue et deux options se présentent :
 1. Soit le conseil est simplement consulté sur le projet d'agglomération et il co-élabore la charte de pays.
 2. Soit les délibérations de la communauté d'agglomération décident d'une co-élaboration du projet d'agglomération avec le conseil de développement.

2. Le pays englobe une communauté d'agglomération sans la comprendre

Une autre configuration peut amener un pays regroupant une majorité de communes d'une aire urbaine de plus de 50 000 habitants à s'organiser en couronne autour d'une communauté d'agglomération *sans la comprendre*, pour mener une stratégie défensive vis-à-vis de celle-ci et bénéficier toutefois d'un contrat de pays.

Il ne pourra être signé de contrat de pays lorsque le pays constitué autour d'une communauté d'agglomération l'exclut.

La période comprise entre la définition du périmètre d'étude du pays et la constatation de son périmètre définitif est de ce point de vue particulièrement importante : elle doit être mise à profit pour permettre aux communes concernées soit d'intégrer le processus menant au contrat d'agglomération en activant la période transitoire, soit d'intégrer le processus

menant au contrat de pays en se constituant en un pays qui comprend la communauté d'agglomération.

Même si la constatation des périmètres des pays relève en dernier ressort de la CRADT, au moment du contrat, le préfet a un pouvoir d'influence sur la cohérence des périmètres du contrat d'agglomération et de pays que lui confère la circulaire interministérielle du 6 juin 2001.

3. *Le pays jouxte une communauté d'agglomération*

Dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants, un dernier cas peut amener un pays de taille réduite regroupant des communes périurbaines et rurales (dans le prolongement de l'agglomération ou le long d'une vallée ou d'un axe de transit) à se constituer *à la limite d'une communauté d'agglomération*, pour mener une stratégie de défense vis-à-vis de celle-ci tout en bénéficiant d'un contrat de pays, les contrats d'agglomération ne concernant que des ensembles de plus de 50 000 habitants.

Dans cette hypothèse également, il ne pourra être signé de contrat de pays. Le préfet a encore le pouvoir d'influer sur la cohérence des périmètres des contrats. La période d'étude du pays doit être mise à profit soit pour permettre aux communes concernées de rejoindre le processus du contrat d'agglomération en faisant jouer les dispositions de la période transitoire, soit pour suggérer la constitution d'un pays large et conçu comme une fédération d'intercommunalités incluant la communauté d'agglomération.

4. *Autres cas de complémentarité nécessaire*

Le travail de clarification préalable pour assurer la complémentarité des périmètres de l'agglomération et du pays, ainsi que la cohérence des contenus des futurs contrats doit également être effectué dans d'autres situations où des pays pourraient se constituer de manière défensive :

- Lorsqu'un pays de taille restreinte regroupant des communes périurbaines *proches* d'une communauté d'agglomération n'est animé par *aucun autre pôle urbain* et ne dispose d'aucune autonomie réelle en terme de développement.
- Lorsqu'un pays de taille restreinte se situe dans le territoire de la dynamique d'une agglomération non encore organisée en intercommunalité, et *empêche la structuration* future de celle-ci.

LA SUBSIDIARITÉ ENTRE AGGLOMÉRATIONS ET PAYS : LES ENJEUX PRIORITAIRES DES AGGLOMÉRATIONS

Les questions soulevées par la coexistence des agglomérations et des pays dans les aires urbaines de plus de 50 000 habitants ne concernent pas uniquement la cohérence des périmètres. Elles touchent également *au contenu des choix de politique publique* mis en œuvre conjointement par l'Etat et les collectivités locales au cours de ces deux démarches distinguées par la loi, et plus précisément, à la définition des complémentarités entre les projets portés respectivement par le contrat d'agglomération et de pays.

Dans la perspective des conventions de complémentarité liant les contrats d'agglomération et de pays, il convient de rappeler et de spécifier les *enjeux prioritaires qui relèvent des politiques d'agglomération*, et qui doivent servir de guide à la négociation du contrat d'agglomération, puis à son articulation avec le contrat de pays, le plus souvent conçu comme une fédération d'intercommunalités (la fiche n°10 détaille les contenus possibles des contrats d'agglomération pour la mise en œuvre de ces enjeux) :

- Les agglomérations constituent des territoires stratégiques pour la dynamisation des *fonctions rares de services à l'économie* et de maîtrise par ces services d'intermédiation et d'échange de l'ouverture de l'économie à la concurrence internationale.
- Elles comportent un enjeu spécifique de *dynamisation de l'emploi*, compte tenu du fort taux de chômage souvent observé dans le cœur des villes ou dans certains quartiers ou « cadrans » des agglomérations. Elles supposent également des stratégies de restructuration industrielle et de diversification des activités.
- Elles regroupent *toutes les filières de la formation générale*, depuis l'enseignement primaire jusqu'au supérieur. Les contrats d'agglomération offrent donc l'occasion d'une d'articulation de ces offres différentes, ce qui n'est souvent pas possible dans le contrat de plan Etat-région qui se centre principalement sur l'enseignement supérieur.
- Elles sont le lieu principal de la *fragmentation sociale* et de l'approfondissement des inégalités territoriales. Dans ce domaine, politique de logement, de localisation des zones résidentielles, des zones d'activités, des zones commerciales et de zones technopolitaines doivent pouvoir concourir à la diminutions des concurrences internes à l'agglomération, et faire l'objet de négociations avec les communes périurbaines.
- Elles sont le territoire par excellence de *l'interdépendance des échelles*, du quartier à l'international. Elles sont donc directement concernées par les problématiques des réseaux et de l'intermodalité, que ce soit dans le domaine des transports, des services publics ou des équipements de centralité.

FICHE N° 5

Périmètre du projet, du contrat et du SCOT

- La convergence des procédures –

L'enjeu des trois lois réside dans l'émergence d'échelles de projets portées par une volonté politique commune, de l'Etat comme des collectivités locales. L'aire urbaine au sens statistique est invoquée par la LOADDT pour servir de guide à la définition négociée de cette échelle de projet. Cette démarche concerne aussi bien les projets et contrats d'agglomération que l'intercommunalité et le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

LE PROJET : UN PÉRIMÈTRE DE CHOIX STRATÉGIQUES

Le projet d'agglomération constitue l'acte fondateur pour afficher et négocier les politiques publiques à venir (fiche n° 2). Mais les agglomérations sont par essence des territoires flous : ce sont d'abord des places d'échanges, des lieux de convergence de réseaux, sociaux, économiques, politiques, techniques, culturels. C'est pourquoi la prise en compte des agglomérations par les politiques publiques ne se limite pas au périmètre de l'intercommunalité ni au périmètre de l'urbanisme (SCOT).

Les sujets abordés dans le projet d'agglomération la dépassent largement. Le portage politique du projet peut également déborder les limites de l'intercommunalité. La période transitoire offre juridiquement une ouverture territoriale de ce portage, à travers l'association de structures intercommunales et de communes, mais cette ouverture peut également se réaliser après la période transitoire, même si les territoires associés ne sont pas signataires de la deuxième génération du contrat d'agglomération. Le projet d'agglomération est alors essentiellement destiné à constituer un lieu de débat et d'animation.

Le projet d'agglomération est donc stratégique pour la territorialisation des politiques publiques : il est porté par une ou des instances politiques, par une communauté d'intérêts, mais a l'ardente obligation d'aborder tout à la fois le dedans et le dehors, le local et le global, pour situer l'agglomération dans un environnement et des concurrences plus larges. A partir de là, le projet d'agglomération définit des options de développement économique, social et culturel, des choix spatiaux et des territoires prioritaires.

Le projet d'agglomération est donc un document de référence qui joue sur la géométrie variable tout en s'approchant au mieux de l'aire urbaine, qui représente le territoire de fonctionnement au quotidien.

Il peut intégrer plusieurs intercommunalités ou un ensemble de communes. L'enjeu à ce stade est bien *l'explicitation des enjeux*, puis la *définition de choix* de politique publique, et pas le

périmètre pertinent à priori. Le portage politique du projet est également déterminant, souvent dans une logique d'anticipation des maîtrises d'ouvrage concernées par le futur contrat. Les collectivités locales associées au projet peuvent constituer un syndicat mixte d'étude pour son élaboration.

Parallèlement au travail engagé par la collectivité locale, l'Etat se met en situation de définir sa stratégie dans l'agglomération, pour y effectuer des choix également, en matière de services publics, d'éducation, de culture, de logement, de transports, de renouvellement urbain, de développement durable.

L'enjeu ouvert par les trois lois est bien celui de préparer la négociation de principes forts de stratégie territoriale entre les collectivités locales et l'Etat. Cette négociation concerne le contrat, mais aussi quelques grandes politiques sectorielles régaliennes (éducation, logement, santé, sécurité), l'intercommunalité et la planification urbaine. L'élaboration du projet d'agglomération dans ses deux composantes, le projet de l'agglomération proprement dit tel qu'il est défini par la loi, et le point de vue de l'Etat sur l'agglomération, constitue alors le *moment privilégié de négociation de cette vision commune* pour les quinze années à venir. Cette vision commune est mise en œuvre à travers le contrat et le document de planification spatiale, mais il peut aussi guider la conduite des autres politiques publiques.

LE CONTRAT : UN PÉRIMÈTRE DE MAÎTRISE D'OUVRAGE

Le contrat d'agglomération constitue le document financier et programmatique de la mise en œuvre du projet. Il identifie pour la durée du contrat de plan des partenaires (collectivités locales, Etat, région, et le cas échéant, département), des projets (en particulier d'intérêt communautaire), des financements pluriannuels et des maîtres d'ouvrage. Le projet d'agglomération a déjà anticipé l'identification des maîtrises d'ouvrage potentielles du contrat et des futures politiques d'agglomération. Mais c'est au moment de la négociation du contrat que se pose la question *du périmètre définitif de la maîtrise d'ouvrage*. Il est probable que dans beaucoup de cas, le contrat d'agglomération sera signé avec une structure intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.

La période transitoire offre toutefois aux communes et structures intercommunales ayant élaboré un même projet d'agglomération la possibilité d'être chacune signataires du contrat et d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ses actions. Ceci suppose de leur part l'engagement à se constituer en un EPCI à TPU à l'horizon du renouvellement du contrat (31 décembre 2006). Elles peuvent également constituer un syndicat mixte compétent pour assurer la maîtrise d'ouvrage du contrat, préfigurant la structure intercommunale à venir.

Plusieurs configurations peuvent se présenter au stade de la négociation du contrat :

- La structure intercommunale de plus de 50 000 habitants qui a élaboré le projet est située dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants ou dépasse l'échelle de l'aire urbaine : un seul contrat d'agglomération est signé avec la structure intercommunale.
- La structure intercommunale de plus de 50 000 habitants s'associe avec d'autres intercommunalités (de taille inférieure) ou des communes isolées pour élaborer un projet commun au plus près de l'aire urbaine : un seul contrat est signé à l'échelle

de l'aire urbaine avec l'ensemble des structures intercommunales et communes concernées, dans le cadre des dispositions de la période transitoire.

- Plusieurs structures intercommunales de plus de 50 000 habitants existent dans une même aire urbaine (cas des très grandes agglomérations) : un seul projet d'agglomération ou à défaut, un chapeau commun à plusieurs projets, est élaboré à l'échelle large de l'aire urbaine et plusieurs contrats sont signés avec les structures intercommunales concernées, lorsque celles-ci sont supérieures à 50 000 habitants.
- Plusieurs structures intercommunales et/ou plusieurs aires urbaines existent dans une même aire métropolitaine (cas de grandes régions métropolitaines) : un seul projet est élaboré à l'échelle de l'aire métropolitaine et donne lieu à plusieurs contrats avec les structures intercommunales concernées, ou plusieurs projets sont élaborés comportant un préambule commun et donnent lieu à plusieurs contrats avec les structures intercommunales concernées.

Le contrat met dans tous les cas en débat une *priorité de choix, de projets ou de territoires*, il cible les *projets d'intérêt communautaire* qui constituent le cœur du contrat. Il n'est donc pas une addition de projets communaux.

Le conseil de développement, conformément au décret, doit avoir été consulté au cours de l'élaboration du projet et sur le projet définitif avant la signature du contrat.

LE SCOT : UN PÉRIMÈTRE DE PLANIFICATION SPATIALE

Le schéma de cohérence territoriale constitue le document de projection spatiale du projet d'agglomération. Il transpose les choix du projet dans le droit de l'urbanisme et participe, comme le projet d'agglomération, à la transaction entre le cœur aggloméré et les communes périurbaines et rurales. Les démarches d'élaboration du projet et du SCOT sont donc convergentes et doivent tendre vers la cohérence de leurs périmètres.

Dans cette hypothèse, et au stade de l'élaboration du SCOT, plusieurs configurations peuvent se présenter :

- Le périmètre du SCOT est identique à celui du projet d'agglomération, il approche ou dépasse l'échelle de l'aire urbaine.
- Le périmètre du SCOT est identique à celui de la charte de pays lorsque le pays comprend l'agglomération ou est conçu comme un ensemble d'intercommunalités. Il peut alors dépasser l'échelle de l'aire urbaine. Il traite aussi bien de la destination des sols dans le cœur aggloméré que du résultat de la négociation entre le cœur aggloméré et les espaces environnants, issu du projet commun agglomération-pays ou du projet d'agglomération et de la charte de pays.

L'enjeu de la réussite du SCOT est de construire le bon compromis entre la prise en compte des enjeux de l'agglomération à l'échelle où ils se posent et gagneraient à être résolus, et la capacité de portage politique des choix de planification des sols. L'équation souhaitable est bien, sous réserve des très grandes aires urbaines :

Périmètre du projet (projet d'agglomération ou charte de pays comprenant l'agglomération) = périmètre du SCOT

Les SCOT seront donc élaborés et mis en œuvre par des structures intercommunales ou des ensembles de structures intercommunales compétentes en matière d'aménagement de l'espace. Durant la période transitoire, lorsque le projet d'agglomération associe des structures intercommunales et des communes, le rapprochement du périmètre d'élaboration du projet avec celui du SCOT ou la simultanéité des deux démarches suppose le constitution d'un *syndicat mixte compétent*. C'est aussi la formule du syndicat mixte de pays avec les compétences requises qui devra être choisie dans le cas où le SCOT épouse le périmètre du pays.

FICHE N° 6

Le conseil de développement

RAPPELS ET PRÉCISIONS

La consultation du conseil de développement au cours de l'élaboration du projet⁶ conditionne pour la LOADDT la signature du contrat d'agglomération.

L'initiative de constituer un conseil de développement est prise dans la continuité de celle d'élaborer un projet d'agglomération.

La décision de constituer un conseil de développement est prise par *les délibérations concordantes* de toutes les communes et/ou les structures intercommunales associées à l'élaboration du projet, en particulier pendant la période transitoire.

Les délibérations concordantes requises pour l'élaboration du projet peuvent également concerner la création du conseil de développement. A défaut, d'autres délibérations prises dans les mêmes formes créent le conseil de développement. Elles en arrêtent la composition initiale en prenant en compte la diversité des acteurs économiques, sociaux, culturels et associatifs présents dans le périmètre d'élaboration du projet et règlent les modalités de désignation de ses membres. Il revient aux personnes morales incluses dans cette liste de désigner les représentants de leur choix, les personnes physiques ne pouvant siéger qu'intuitu personae. Au cours du processus d'élaboration du projet, la composition du conseil de développement peut être modifiée à tout moment.

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.

LE MODE DE PARTICIPATION DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

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 :

1. 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.

⁶ Décret n° 2000-1248 relatif aux projets d'agglomération du 21 décembre 2000 paru au Journal Officiel le 22 décembre 2000.

2. 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.

Les collectivités locales à l'initiative du projet d'agglomération ont donc toute liberté pour organiser le fonctionnement du conseil de développement *en fonction du rôle qu'elles lui assignent*. Cette organisation concerne :

- La composition du conseil,
- Les modalités de désignation de ses membres : personnalité morale ou personnalité qualifiée
- La fréquence de consultation du conseil sur le projet et les relations entre les collectivités responsables de l'élaboration du projet et le conseil,
- La possibilité de consulter le conseil au cours de la mise en œuvre du projet à travers le suivi et l'évaluation du contrat,
- La possibilité de consulter le conseil sur toute question relative au développement et à l'aménagement de l'agglomération.

LES RÔLES DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

Plusieurs fonctions peuvent être remplies par le conseil de développement⁷ :

- 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.

Selon les cas, la composition de conseil de développement reflètera ces différentes fonctions ou les regroupera toutes.

La question peut se poser de la participation d'élus au conseil de développement. Sa composition et son fonctionnement sont déterminés par le libre arbitre des collectivités locales

⁷ Fabienne GOUX-BAUDIMENT : « La concertation » - Rapport du groupe de travail n° 2 – Opération Sites témoins pour les contrats d'agglomération.

responsables de l'élaboration du projet. Le conseil de développement n'a toutefois pas vocation à être présidé par un responsable élu. Quelque soit la solution retenue, la mise en débat et la confrontation des options des élus et des membres du conseil de développement gagnera à être organisée aux différentes étapes d'élaboration du projet.

Le conseil de développement n'a pas non plus vocation à être un centre d'expertise technique sur le projet, sans emprise sur les préoccupations de la société civile, ni un club fermé de partenaires institutionnels ou d'acteurs économiques.

La participation des habitants peut être organisée à travers un débat public sur le projet d'agglomération, ou par leur représentation au sein du conseil de développement. Des conseils d'habitants existant déjà, au niveau de quartiers ou à travers la concertation sur la politique de la ville, peuvent élargir leur représentativité à l'échelle de l'agglomération.

De même, selon l'article 49 de la LOADDT, les comités d'expansion ou agences de développement des collectivités locales ainsi que les comités de bassin d'emploi lorsqu'ils existent, peuvent assister les collectivités locales dans l'élaboration de la stratégie économique du projet d'agglomération. Elles peuvent faire ainsi partie du conseil de développement ou assister les collectivités locales dans un autre cadre.

LES PÉRIMÈTRES DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

La LOADDT prévoit explicitement que le conseil de développement est représentatif des acteurs économiques, sociaux, culturels et associatifs *présents dans le périmètre d'élaboration du projet d'agglomération*. La composition du conseil de développement n'est donc pas limitée aux acteurs présents dans le périmètre de l'intercommunalité.

La participation des représentants politiques de structures intercommunales voisines, dans le cas où l'initiative d'élaborer un projet est prise par une communauté d'agglomération pendant la période transitoire, n'a pas vocation à se situer dans le conseil de développement, mais dans le *processus d'élaboration du projet*. La liberté de cette appréciation est cependant laissée aux collectivités locales.

Le conseil de développement d'une agglomération peut être le même que celui d'un pays, à conditions que les collectivités locales concernées approuvent ce principe par délibérations concordantes (fiche n° 4).

Le conseil de développement peut également être un interlocuteur des collectivités locales dans le processus de consultation prévu par la loi SRU pour *l'élaboration du SCOT*. Dans le cas où le périmètre du SCOT recouvre celui du pays comprenant une agglomération, le conseil de développement d'une agglomération peut être le même que celui du pays.

En tant que de besoin, pour traiter des enjeux qui dépassent l'échelle de l'aire urbaine ou pour disposer d'un point de vue extérieur sur l'agglomération, le conseil de développement peut faire appel à des *personnalités qualifiées* françaises ou étrangères non présentes dans le périmètre d'élaboration du projet d'agglomération. Ces personnalités peuvent être membres permanents ou être auditionnés par le conseil de développement.

FICHE N° 7

Contrat de ville et contrat d'agglomération

L'AGGLOMÉRATION OU L'INTÉGRATION DE L'ÉCONOMIQUE ET DU SOCIAL

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 :

- les deux dispositifs contractuels sont conduits avec des crédits interministériels à finalités différentes. Ils concernent des échelles différentes d'appréhension du territoire;
- ils supposent des signataires souvent différents, les communes et les structures intercommunales d'agglomération;
- ils sont calés sur la même période 2000-2006, mais sont signés à des temps différents : début 2001, la plupart des contrats de ville sont signés, alors que les conventions GPV ne le sont pas toutes et que seuls deux contrats d'agglomération ont été signés au 1er janvier 2001.

D'un côté, l'analyse des GPV et des contrats de ville montre que les objectifs mis en avant débordent souvent le strict cadre du social pour aborder par exemple, la question de l'insertion par l'accès à un marché de l'emploi plus vaste, ou celle du désenclavement de certains quartiers par les transports collectifs. De fait, l'échelle de l'agglomération est immédiatement posée. Elle l'est également lorsque sont abordées les stratégies d'offre de formation, de localisation des logements sociaux, y compris le logement social de fait.

De l'autre côté, les contrats d'agglomération ne sont pas cantonnés à la mise en œuvre d'une *stratégie économique « hors sol »* qui pourrait produire des distinctions sociales et des fractures territoriales à l'intérieur des agglomérations : l'impératif de cohésion socio-spatiale ou l'impératif d'adaptation de l'offre d'emploi aux caractéristiques de la main d'œuvre locale sous-tendent également la position de l'Etat dans la négociation contractuelle future. Ceci interroge le modèle de développement économique choisi pour chaque agglomération, en fonction de ses enjeux et de son identité propre : contenu social, morphologie spatiale...

Le contrat d'agglomération est donc l'occasion de réexaminer la cohérence territoriale des stratégies économiques et sociales à l'échelle de l'agglomération et d'y inscrire, au de-là du contrat de ville, des projets répondant à cet objectif.

QUELQUES EXEMPLES

Il pourra être identifié dans les contrats d'agglomération tous les projets dont la prise en compte à l'échelle de l'agglomération est indispensable à l'intégration des logiques économiques et sociales, qu'ils se traduisent par des *investissements prioritaires*, par des *expérimentations* impliquant des moyens de fonctionnement, ou par des *priorités dans le temps ou dans l'espace* :

- des projets de formation permettant l'accès au marché du travail de l'agglomération;
- des projets de transports collectifs avec identification *dans le temps* des territoires prioritaires à desservir, ce qui n'est pas toujours l'objet des PDU;
- des projets économiques ou l'aménagement de zones d'activités prioritaires du point de vue social;
- des projets de réorganisation ou de localisation de services publics avec identification des services et des territoires prioritaires au sein de l'agglomération;
- des projets urbains autres que les GPV impliquant une priorité sociale de fait, dans certains centres-villes ou certains espaces périurbains par exemple;
- des projets d'écologie urbaine en direction de certains quartiers qui cumulent les handicaps environnementaux, comme les quartiers portuaires par exemple.

ARTICULATIONS OPÉRATIONNELLES

L'intégration du contrat d'agglomération et du contrat de ville n'est donc pas uniquement formelle. A partir de 2007, contrat d'agglomération et contrat de ville devraient s'unifier dans *une seule et même procédure*, dans un souci de simplification et de cohérence souhaité par l'ensemble des collectivités locales.

Dans cette perspective et compte-tenu de la disjonction dans le temps des deux procédures, plusieurs possibilités d'articulation peuvent s'offrir :

1. 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)
2. 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 d'application du contrat de ville*, de manière à assurer la cohérence fonctionnelle et financière entre les deux contrats :

- les conventions thématiques abordent alors un ou des thèmes d'intérêt d'agglomération et le contrat d'agglomération accompagne financièrement la ou les conventions thématiques;
 - les conventions territoriales identifient un ou des territoires prioritaires d'agglomération hors GPV et le contrat d'agglomération accompagne financièrement la ou les conventions territoriales;
 - le GPV est considéré comme territoire prioritaire de l'agglomération, sa convention est signée par la communauté d'agglomération et le contrat d'agglomération accompagne financièrement certains aspects du GPV.
3. 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.

L'ARTICULATION DES PROCÉDURES DE SUIVI

Quelque soit le scénario retenu, contrat unique, articulation ou parallélisme des contrats, il est important pour les partenaires concernés de veiller à la coordination des procédures de suivi du contrat de ville et du contrat d'agglomération.

Cette coordination présente une certaine complexité car elle met en jeu simultanément les responsabilités de l'Etat et des collectivités locales et couple des domaines d'action (la politique de la ville, la politique d'aménagement du territoire) et des échelles d'intervention (la proximité et l'intercommunalité) conduits jusqu'à présent de manière séparée.

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

Lorsqu'un groupement d'intérêt public a été mis en place pour assurer le suivi d'un contrat de ville, les collectivités locales et l'Etat co-mandataires peuvent *élargir les fonctions* de cette structure au suivi conjoint du contrat de ville et du contrat d'agglomération. Il appartient alors aux collectivités locales concernées et à l'Etat de veiller à ce que l'équipe de projet rassemble bien l'ensemble des qualifications requises pour l'animation de ces deux procédures, en particulier des compétences économiques, juridiques et de planification nécessaires à la problématique de l'agglomération.

FICHE N° 8

Contrats d'agglomération et réseaux de villes

LE CONTRAT TERRITORIAL AVEC LES RÉSEAUX DE VILLES

Le financement d'actions concourant à la mise en réseau des villes participe, comme les contrats d'agglomération, de pays, de villes et de parcs naturels régionaux, au volet territorial des contrats de plan Etat/région.

Par mise en réseau des villes il faut entendre aussi bien les actions de coopération entre villes que des projets émanant des réseaux de villes constitués en tant que tels, soutenus par la DATAR depuis une dizaine d'années et regroupés au sein du Club national des réseaux de villes.

La politique des réseaux de villes a donc une certaine spécificité historique pour l'aménagement du territoire. Cette politique est renforcée par les termes de la circulaire du Premier Ministre du 7 juin 2000 qui définit ses champs d'action potentiels. La circulaire la situe en revanche clairement dans le cadre des nouvelles procédures contractuelles à l'échelle infra-régionale. Les réseaux de villes entrent à présent dans la procédure de droit commun du *contrat territorial*.

Les réseaux de villes peuvent aussi constituer une *nouvelle échelle de positionnement* pour les agglomérations : les projets d'agglomération peuvent vouloir les situer dans un espace environnant plus vaste, prendre en compte leur « extérieur », qu'il soit régional, pluri-régional, transfrontalier ou européen. Il peut donc y avoir un jeu dynamique entre la charte du réseau de ville et les projets d'agglomération pour l'articulation de ces deux échelles.

LE PROJET DE TERRITOIRE : LA CHARTE DU RÉSEAU DE VILLES

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*.

Lorsqu'un réseau de villes déjà constitué dispose d'un tel projet, la nouvelle procédure contractuelle aboutit à une *convention de réseau de villes*. La signature de celle-ci par l'Etat suppose cependant que les enjeux du projet soient actualisés, 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.

L'actualisation des enjeux du réseau de villes est donc nécessaire pour pouvoir élarger au volet territorial du contrat de plan au moyen d'une convention de réseau de villes. Cette actualisation porte à la fois sur le contenu du projet, les nouvelles actions à promouvoir, mais aussi sur la cohérence entre le projet du réseau (charte) et ceux des agglomérations qui en font partie.

Lorsqu'un réseau de villes se constitue, l'élaboration d'une charte du réseau représente une étape indispensable pour aboutir à une convention.

La négociation des projets issus de la charte est portée par les collectivités locales à l'initiative du réseau et de la charte. Elle implique des négociations avec le conseil régional et l'Etat, et le cas échéant, avec le département. Un réseau de villes pluri-régional ou pluri-départemental implique des négociations avec les conseils régionaux ou généraux concernés.

La charte du réseau de villes est approuvée par délibérations concordantes des collectivités locales membres du réseau. Pour faciliter cette négociation et la prise en compte du réseau par les stratégies régionales ou départementales, les chartes des réseaux de villes gagneraient à être approuvées par ces instances.

La maîtrise d'ouvrage des actions issues de la charte et inscrites dans la convention, est assurée par les collectivités locales membres du réseau.

DU RÉSEAU DE VILLES AU RÉSEAU D'AGGLOMÉRATIONS

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.

Dans ce cas, la charte du réseau a vocation à intégrer le ou les projets d'agglomération s'ils existent. Si la communauté d'agglomération exprime l'intention d'aboutir à un contrat d'agglomération, les actions de la charte doivent être cohérentes avec les actions du contrat d'agglomération.

CONVENTIONS DE RÉSEAUX DE VILLES ET CONTRATS D'AGGLOMÉRATION

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 du réseau ni une répartition équilibrée de projets des différentes villes 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 :

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

Avec le développement rapide de l'intercommunalité dans les agglomérations, le deuxième scénario a vocation à être généralisé à partir de 2007, au moment de la négociation de la deuxième génération des contrats d'agglomération.

FICHE N° 9

Détail des contenus possibles des contrats

RAPPELS

Les contrats d'agglomération constituent une incitation à la mise œuvre conjointe des politiques publiques des collectivités locales et de l'Etat à l'échelle adéquate de l'agglomération.

Ils sont issus du projet politique de l'agglomération ainsi que de la stratégie de l'Etat dans l'agglomération. Ils sont l'aboutissement d'une première *convergence horizontale des choix*.

Ils impliquent également la confrontation de ces choix avec la stratégie de la région et le cas échéant, du département. Ils supposent alors une *convergence verticale des choix*.

Ils identifient des projets qui font sens à l'échelle de l'agglomération et/ou des territoires prioritaires d'intervention pour l'agglomération.

Les contrats d'agglomération mettent en œuvre des crédits d'investissement, mais aussi des *crédits de fonctionnement* pour expérimenter les politiques publiques qui sont clairement définies à l'échelle de l'agglomération ou redéfinies en raison de la création d'une communauté d'agglomération.

POLITIQUES À PROMOUVOIR ET CONTENU INDICATIF DES CONTRATS

Le contenu des contrats d'agglomération devra privilégier l'application des grands principes qui guident les nouvelles lois d'aménagement du territoire, de solidarité intercommunale et de planification spatiale.

A titre d'exemple, le contrat d'agglomération pourra être l'outil pour promouvoir :

1. En termes d'investissement :

- des *politiques de réseaux techniques* à l'échelle adéquate :
 - transports en commun : mise en œuvre ou accélération de projets issus du PDU ; identification de lignes prioritaires dans le temps et dans l'espace d'un point de vue social (zones de forte densité démographique, zones de fort taux de chômage, quartiers prioritaires de la politique de la ville, zones de concentration universitaire à forte population étudiante), économique (desserte des centres de services, des zones d'activités) et environnemental; identification de la desserte des services publics

- pôles d'échange multimodaux, gares d'interconnexion et parkings de dissuasion : études, réalisation de projets issus du PDU ; identification de nœuds prioritaires d'un point de vue urbain, social et environnemental
 - réseaux d'information et de communication : études de préfiguration d'un schéma de lignes à haut débit, boucles locales
 - plates-formes intermodales, plates-formes logistiques terrestres, fluviales ou portuaires : études ou réalisation.
- *Des projets économiques d'intérêt d'agglomération :*
 - Équipement tertiaires et de services économiques : études, réalisation de centres de services, centres de transfert technologiques, immeubles intelligents, hôtels d'entreprises, pépinières d'entreprises ; identification de la qualité du service offert et de son impact sur la zone de chalandise de l'agglomération
 - Aménagement de zones d'activités, de zones technopolitaines, de friches industrielles et portuaires : études, réalisation dans des territoires prioritaires de l'agglomération ; identification des zones prioritaires dans un schéma des zones d'activités à l'échelle de l'agglomération ; identification de projets prioritaires en fonction de l'impact économique (niches tertiaires et industrielles, technologies-clé) et social (zones à fort chômage, quartiers prioritaires de la politique de la ville)
- *Des projets éducatifs, de formation et de recherche d'intérêt d'agglomération :*
 - Consolidation ou création de filières techniques (lycées techniques, licences et maîtrises professionnalisées, IUT, universités technologiques, polytechnicums : études, réalisation des équipements correspondants - identification des filières en fonction de l'impact économique (niches tertiaires ou industrielles, technologies-clé) et social (niveaux de formation à la sortie du secondaire, taux de chômage)
 - Consolidation ou création de filières universitaires et de recherche : études, réalisation des équipements correspondants ; identification des lieux de développement ou d'implantation en fonction d'un schéma de cohérence des équipements universitaires et de recherche à l'échelle de l'agglomération ; identification des projets et de leur localisation en fonction de l'impact social (insertion dans le marché de l'emploi local), ou de l'excellence internationale
- *Des projets culturels d'intérêt d'agglomération :*
 - Équipements culturels, éco-musées, valorisation du patrimoine urbain, architectural ou naturel (politique de l'eau, politique des paysages, préservation de l'agriculture et des espaces forestiers périurbains), pôles d'économie du patrimoine : études, identification des projets prioritaires en fonction de l'impact sur l'identité de l'agglomération, sur sa notoriété extérieure, de l'impact urbain ou environnemental, de l'impact économique (tourisme), de l'impact social (valorisation des quartiers d'habitat social, diminution du coût d'accès à l'équipement)
 - Festivals, grands événements culturels, projets d'artistes en résidence, projets artistiques dans l'espace public, dans les quartiers d'habitat social : études, réalisation en fonction de l'impact sur l'identité de l'agglomération, sur sa notoriété extérieure, de l'impact économique ou social

- Des *projets urbains* d'intérêt d'agglomération :
 - Aménagements urbains à l'occasion de la mise en place des projets de transports collectifs : études, réalisation en fonction de l'impact urbanistique, de la desserte des services publics, de l'impact social (centres-ville, quartiers d'habitat social)
 - Grands opérations d'urbanisme, aménagement d'espaces publics, de parcs urbains, projets d'aménagement ville-port, aménagement des centres-ville, aménagement de quartiers d'habitat social : études, réalisation ; identification de l'impact sur l'identité de l'agglomération, sur l'accès aux services publics, impact sur la centralité et sur la mixité sociale.

2. En termes de fonctionnement

Pourront donner lieu à des projets ou expérimentations pris en charge par le contrat d'agglomération au titre de crédits d'ingénierie ou de fonctionnement :

- Des *politiques de mise en réseau* à l'échelle de l'agglomération :
 - Mise en réseau des entreprises ou des services économiques, mise en place de services communs (services économiques, informatiques), systèmes productifs locaux, réseaux de transfert technologique, réseaux de savoir-faire technique, agences de développement économique, agences de promotion à l'étranger avec le réseau AFII (agence française pour les investissements internationaux) ; le cas échéant, identification et localisation dans l'agglomération d'une tête de réseau
 - Mise en réseau des services publics, pôles de services publics pour l'agglomération (sociaux et économiques), maisons de services publics, bureaux du temps ; le cas échéant, identification et localisation dans l'agglomération d'une tête de réseau ; schéma des services public à l'échelle de l'agglomération
 - Mise en réseau des équipes et équipements universitaires (schémas universitaires, pôles universitaires européens), identification de pôles de compétence d'agglomération, mise en réseau internationale, mise en réseau des bibliothèques (universitaires et des collectivités locales)
 - Mise en réseau des équipes et équipements de recherche (schémas de recherche et de transfert technologique), identification de pôles d'excellence d'agglomération, mise en réseau internationale, réseaux de transfert technologique, articulation entre stratégie de recherche et transfert technologique
 - Mise en réseau des équipements culturels, articulation entre offre culturelle pérenne (équipements) et saisonnière (festivals), schémas culturels d'agglomération.

- Des stratégies visant à assurer *la cohérence des politiques publiques à l'échelle de l'agglomération* :
 - Cohérence des politiques en direction des entreprises avec les politiques de traitement social de l'emploi – articulation des stratégies économiques (niches, excellence, hautes technologies) et des stratégies d'emploi tournées vers l'insertion
 - Cohérence entre les politiques économiques et les politiques d'offre de formation
 - Cohérence de l'offre de formation secondaire, technique et universitaire (traduction du schéma rectoral sur l'agglomération)
- D'une *politique foncière* à l'échelle de l'agglomération; cet objectif, clairement mis en valeur par la LOADDT et la loi SRU, fera l'objet d'une attention prioritaire.
- De politiques déjà engagées au niveau local mais qui peuvent être *redéfinies à l'échelle de l'agglomération*, ou suite à la création d'une communauté d'agglomération :
 - Carte scolaire, contrat éducatif local
 - Contrat local de sécurité
 - Programme local d'insertion par l'économique
 - Maison de services publics
 - Bureau du temps

3. L'ingénierie au service du développement durable

D'une manière générale, le contrat d'agglomération devra prendre en compte la nécessité de disposer dans chaque agglomération d'un outil technique d'ingénierie du développement durable. Cet outil pourra prendre la forme d'une *agence d'urbanisme et de développement*, comme le suggère la LOADDT (article 48) et la loi SRU (article 1). Le premier contrat sera alors utilisé pour mettre en place une mission de préfiguration à durée limitée (1 à 2 ans).

Rien n'interdit que les crédits d'ingénierie du FNADT, inscrits au volet territorial du contrat de plan, financent une partie du fonctionnement de cette agence en attendant la prise de relais par les crédits ad hoc gérés par la DGUHC du Ministère de l'Équipement.

FICHE N° 10

Revue des documents de référence territoriaux

- SCOT, DTA , SRADT , MIIAT, SSC -

INTERDÉPENDANCE OU EMBOÎTEMENT DES ÉCHELLES ?

Les démarches de *projet*, de *schéma* et de *service public* inspirent largement les politiques publiques territoriales pour guider de nouveaux modes de relation entre l'Etat et les collectivités locales. Les agglomérations sont au cœur de ces transformations administratives : on le voit avec les projets d'agglomération et les schémas de cohérence territoriale. Pour autant, l'échelle de l'agglomération n'épuise pas la panoplie des documents de référence territoriaux existants.

La prise en compte de l'interdépendance des échelles, inhérente à toute politique territoriale, ne signifie pas pour autant la nécessité d'emboîter toutes les échelles à l'aide de documents de référence et d'outils appropriés pour chacune d'elles. Cet emboîtement peut aussi conduire à la production de documents parallèles, étanches les uns des autres, qui entérinent le découpage sectoriel et scalaire du territoire. L'essentiel consiste donc, par la territorialisation des politiques publiques à l'échelle des agglomérations, de permettre tout à la fois la transversalité des politiques sectorielles et la convergence des stratégies des acteurs territoriaux placés aux autres échelles (département, région, nation, inter région, Europe pour le macro-spatial ; quartier, commune pour le micro-spatial).

Il est apparu utile de mettre en perspective la démarche des contrats d'agglomération avec les démarches entreprises à d'autres échelles, pour les caractériser et, ce faisant, pour permettre aux agglomérations de mieux se situer, en fonction des priorités et objectifs qu'elles se fixent. Autour du projet d'agglomération, voici donc une revue des documents de référence territoriaux existants.

OBJECTIFS ET CARACTÈRES RESPECTIFS DES DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE TERRITORIAUX

Schéma de cohérence territoriale (SCOT) :

- Document de planification méso-spatiale s'appuyant sur le projet d'agglomération, et élaboré comme lui en référence à l'aire urbaine au sens de l'INSEE.
- Traduit les orientations stratégiques du projet d'agglomération dans le droit de l'urbanisme.
- Établit des choix de planification quant à la concurrence pour l'usage du sol entre activités économiques, localisations résidentielles, réseaux techniques et protection des zones sensibles du point de vue environnemental.

- Établit des choix sociaux, environnementaux et urbains (part du logement social y compris le logement social de fait, valorisation des centralités et des espaces publics, choix modaux de transports) quant à l'agencement de ces localisations à l'échelle de l'agglomération.
- Suppose la négociation de ces choix entre les collectivités locales concernées, entre l'Etat et les collectivités locales. Suppose la consultation de la population.
- Document opposable au tiers.

Directive territoriale d'aménagement (DTA) :

- Document d'orientation spatiale à une échelle métropolitaine (Bouches du Rhône, région urbaine de Lyon, Alpes Maritimes, estuaire de la Loire, Normandie Métropole) sur des territoires à enjeux nationaux pour l'Etat.
- Document à l'initiative de l'Etat (l'initiative de la région est possible également depuis la LOADDT), document de « porter à connaissance » de l'Etat sur des enjeux nationaux.
- Les questions de l'organisation de l'urbanisation et de la protection de l'environnement y sont dominantes.
- Document stratégique assorti d'une projection spatiale à grands traits et à une macro-échelle.
- Les POS et SDAU doivent être compatibles avec la DTA qui fait l'objet d'un décret en Conseil d'Etat. La même obligation est reconduite pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les SCOT.

Projet territorial de l'Etat :

- Document d'orientation de l'Etat élaboré par les préfetures à l'échelle régionale et départementale.
- Vise à énoncer à ces deux échelles les grands enjeux de l'Etat et les priorités de son action pour préciser son rôle et sa position le plus en amont possible des décisions.
- Document permettant la réorganisation des services de l'Etat aux deux échelles, en fonction des enjeux et priorités détectées, dans le sens d'une plus grande intégration des politiques sectorielles et d'une articulation entre les niveaux régional et départemental.

Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) :

- Document d'orientation politique pour le conseil régional. Projet de territoire de la région.
- Permet d'élaborer des choix stratégiques pour orienter le contrat de plan Etat-région.
- Choix de politique régionale assortis d'une cartographie sommaire les illustrant.
- Intègre les enjeux infra-régionaux et définit le point de vue de la région quant à son organisation en agglomérations et en pays.
- Prépare les engagements de la région dans les contrats d'agglomération et de pays (conventions régionales d'application du volet territorial du contrat de plan).

Mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire (MIAT) :

- Mission d'Etat qui organise l'association de plusieurs territoires régionaux pour mettre en débat des enjeux qui dépassent largement les frontières régionales, concernant certains réseaux d'infrastructure ou certains territoires (littoral, montagne), par exemple. Le cas échéant, la résolution de ces enjeux peut donner lieu à un document d'orientation commun.

- Structures d'études permettant d'expérimenter la pertinence du territoire interrégional, de réaliser un diagnostic et d'organiser un partenariat avec les régions concernées (Bassin parisien, grand ouest, grand sud-ouest) rendant l'échelle interrégionale visible pour les politiques publiques.

Schémas de services collectifs (SSC) :

- Documents stratégiques de référence au niveau national pour mener un certain nombre de politiques publiques sectorielles à fort impact territorial, ou des politiques publiques territoriales (huit politiques sectorielles font l'objet d'un schéma, un schéma territorial concerne les espaces naturels et ruraux).
- Document explicitement conçus à partir de la demande plutôt que de l'offre pour identifier les priorités de choix.
- Documents nourri par le point de vue des régions.

*Document réalisé par Priscilla De Roo
Équipe développement urbain durable*