



Pôle Européen de Gestion et
d'Economie ; **APR, bureau 202**
61, avenue de la Forêt Noire
67000 STRASBOURG (France)
Tel : 00.33.(0)3. 90.24.21.62.
E-Mail : contact@apr-strasbourg.org

Contribution* à la réflexion de l'APR	
Aménagement du territoire et planification spatiale en France	Henri NONN, Professeur honoraire (Géographie, Aménagement), ULP, Strasbourg

* Accédez aux autres documents disponibles sur notre site <http://www.apr-strasbourg.org/> et inscrivez vous pour recevoir toute l'information APR.

Les conceptions françaises de l'aménagement lient étroitement celui-ci au développement socio-économique - et aujourd'hui au "développement durable". Les planifications spatiales et environnementales, d'extensions initialement moins générales et d'engagements variables selon les types de territoires, tendent maintenant à y être renforcées et mises en interdépendance avec l'enjeu du développement. Les compétences essentielles en ces domaines ont été longtemps détenues surtout par les instances centrales ; mais depuis vingt ans (1982/3), elles sont partagées avec les autres niveaux de collectivités territoriales à des degrés divers, voire avec des structures intercommunales (presque toutes librement constituées). Néanmoins, l'Etat garde un rôle déterminant des orientations, impulsions et interventions, comme des procédures et d'une partie des moyens ; mais désormais à partir de concertations, de négociations et de contractualisations, en co-financements fréquents, avec les autres niveaux institutionnels du pays. Diminuent aussi les parts détenues sectoriellement par les différents ministères - même depuis l'instauration des CIAT (Comités Interministériels d'Aménagement du Territoire, 1960) devenus CIADT en 1997 et la création de la DATAR (1963). La tendance est de conduire de manière plus coordonnée les politiques publiques et les programmations, de s'attacher à leurs interdépendances et aux cohérences territoriales, comme de soutenir les projets collectifs élaborés par les territoires.

1. L'aménagement au niveau national

1.1. Structurer le territoire national : un objectif constant

Les trois premiers "plans nationaux" définis par le Commissariat Général du Plan ont visé la "modernisation" et l'"équipement du territoire" (1947-1962) : économie, énergie, transports, recherche... Le 4^{ème} Plan et les suivants jusqu'en 1982 ont associé les préoccupations "économiques et sociales" (ex : équipements urbains, aménagements ruraux... v. § 1.2 et 2), amorcé la prise en compte d'attentes régionales ("enveloppes régionales" du plan, PRDE = Plans Régionaux de Développement Economique, programmes d'intérêt régional), et intégré le souci de réduction des "déséquilibres de développement" dans l'espace national (v. § 1.2.). Les CIAT et les actions de la DATAR comme Commissariat Général du Plan dans une démarche interministérielle, et les Ministères dans les secteurs de leurs attributions, tendent à réaliser cet objectif, qui est au cœur du rôle de l'Etat, des lois d'orientation et des schémas nationaux, et qui constitue ensuite le lien de cohérence dans les contractualisations entre Etat et Régions après 1983.

En témoignent

1) les mises en œuvre des grandes infrastructures de transports depuis 1945, la loi d'orientation des transports intérieurs (= LOTI, 1982) et les schémas des communications (1982-1985), le schéma sectoriel "Transports" de la LOADT de 1995, ou ceux des schémas collectifs de transports voyageurs et marchandises de la LOADDT de 1999 ;

2) les efforts relatifs à une meilleure armature urbaine nationale : depuis la politique des "métropoles d'équilibre" de la DATAR et les investissements urbains du 5^{ème} Plan, jusqu'aux schémas : Enseignement Supérieur, Recherche, Santé, Culture des lois LOADT et LOADDT de 1995 et 1999 (schémas de services collectifs) ;

3) des démarches qui, sans concerner tout l'espace national, visent à revitaliser d'amples territoires à handicap ou en retard d'équipements : telles les politiques relatives aux espaces ruraux : Compagnies d'aménagement des années 55-65, lois "Pisani" de 1960-62, à la rénovation rurale (DATAR, 1967), aux ensembles montagnards (DATAR, 1967-1972) ; celles liées à la décentralisation

industrielle, au développement touristique, à l'orientation des investissements économiques.

4) en matière d'organisation des services publics, les encouragements aux études d'armature urbaine régionale (depuis 1965/66), à l'intercommunalité et à l'élaboration de schémas départementaux des services publics en milieu rural (1992, loi ATR) ont été promus, avec des états inégaux de développement.

1.2. Aider les territoires en difficultés

Dès les années 50 et jusqu'à maintenant, le pouvoir central assume la tâche de solidarité nationale en effectuant des "discriminations positives" de soutien - compensations aux territoires soumis à des handicaps ou à des difficultés de développement. Primes, aides et/ou allègements fiscaux, abondés par des fonds nationaux ou ad hoc, ainsi que par des aides européennes (pour l'attribution desquelles intervient la médiation de l'Etat). Cela se traduit par des zonages et territorialisations plus ou moins fins, établis en fonction de critères nationalement fixés. Vers 1955, ce sont les "zones critiques" (démographiquement et économiquement) et les contraintes imposées aux investissements économiques en Ile de France ; puis, en 1963, le soutien aux "régions d'entraînement" - par opposition aux "régions d'accompagnement" (c'est-à-dire celles qu'il faut entraîner, à la différence de celles où il suffit d'accompagner le développement socio-économique).

L'association de l'aménagement au développement est présentée par exemple, dans :

- les zones de rénovation rurale (1967) et les zones de montagne (1967, 1972),
- les zones de conversion industrielle et les zones minières (1970, 1972),
- les zones de développement touristique,
- les PACT (programmes d'aménagement concerté du territoire) 1989,
- les zonages de la LOADT de 1995 : dites zones prioritaires d'aménagement du territoire, où figurent : les territoires ruraux de développement prioritaire (TR DP) avec surtout les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les zones urbaines sensibles (ZUS)

incluant des zones de redynamisation urbaine (ZRU) et des zones franches urbaines.

Pour la conduite de ces actions, des "missions" et des "commissariats", sur le terrain, ont été mis en place (DATAR). Les fonds qui les soutiennent, ainsi que la PAT (Prime d'Aménagement du Territoire, créée en 1982) ont été plusieurs fois remodelés.

1.3. Amplifier certaines politiques sectorielles à traductions spatiales fortes

a) Développement économique

Outre les points déjà signalés au § 1.2., on y observe quelques lignes de force :

- les étapes d'intégration des attentes régionales. Le 5^{ème} Plan (1966-1970) prévoyait 20 % des actions en "enveloppes régionalisées du Plan" (sur la base des ensembles ayant monté dès les années 55/60 des programmes d'action régionale, et préfigurant les Régions d'aujourd'hui : cf. décrets Pflimlin de juin 1955). Le 6^{ème} Plan a associé au Plan national des PRDE (programmes régionaux de développement économique - et social, en fait (1971-1975)- ; le 7^{ème} a associé des programmes nationaux et des programmes "d'intérêt régional" (N.B. v. § 2 sur l'émergence des Régions).
- l'attention de plus en plus apportée au développement "endogène" et au "développement local", (cf. 1^{ère} génération des "contrats de pays", 1976 ; contrats de "pays d'accueil touristique", 1976, rajustés après les lois de décentralisation ; "chartes" de comités de bassin d'emploi, ou de communautés de communes (1984) v. § 2-3).

b) Environnement

Il est l'attribution d'un ministère (ou d'un Secrétariat d'Etat) depuis 1970. Auparavant, sa prise en compte était d'ordre ponctuel : Agences de bassins (hydrographiques) créées en 1964 ; premiers parcs nationaux en 1960 ; parcs naturels régionaux à partir de 1967. Depuis, vote d'assez nombreuses lois :

protection de la nature (1976) ; études d'impacts (1977) ; eau (1992 et 2001), air (1995), paysages (1993), risques (1982/84/95), déchets (1992), loi d'orientation agricole de 1999...

Il devient un volet important du développement durable (LOADT, LOADDT) dans les démarches nationales et régionales, comme dans les attributions des aides européennes, les directives communautaires, les études d'opportunité de grands projets nationaux.

c) Politique de la Ville

C'est le volet principal d'articulation entre aménagement du territoire et cohésion sociale, visant la réduction des fractures sociales et spatiales cumulées par les agglomérations urbaines.

Initialement tournées vers le traitement des parcs de logements dégradés dans les vieux tissus urbains (OPAH, opérations programmées d'amélioration de l'habitat, 1977) et surtout des parcs de logements sociaux des "Grands ensembles" des années 50-60 (procédures HVS = habitat et vie sociale, 1977, et DSQ = développement social des quartiers, 1981), les implications nationales se sont élargies aux champs de la vie sociale et de l'insertion dans une "politique de la ville" : loi d'orientation de 1991 ; Délégation Interministérielle à la Ville ; et plusieurs incitations (zonages des ZUS de la LOADT de 1995, zones franches ; pacte de relance pour la ville de 1996 jusqu'à une articulation nouvelle dans la loi S.R.U. de 2000 (solidarité et renouvellement urbain).

L'axe "politique de la ville" est à la fois intégré aux thèmes majeurs des Contrats de Plan Etat:Régions, et associé dans la loi SRU aux autres composantes de l'organisation urbaine : habitat, urbanisme, déplacements, revitalisation urbaine aux différentes échelles des agglomérations.

d) Intercommunalité, interrégionalité

On signale simplement ici les efforts entrepris par le niveau national pour inciter à amplifier les coordinations territoriales, inégalement initiées par des attitudes volontaires des collectivités locales en matière de démarches coordonnées d'aménagement.

La loi dite "Marcellin" (1970) n'ayant pas eu les effets escomptés, il faut attendre l'impulsion de la loi ATR (administration territoriale de la République, 1992) pour la relance de la coopération intercommunale (v. § 2.3, chartes). Une impulsion nouvelle, au niveau des agglomérations urbaines, s'y est ajoutée avec la loi "Chevènement" de 1999 et avec la loi SRU mettant en œuvre les SCOT.

L'interrégionalité s'est amorcée tardivement sauf cas particuliers (schémas de massifs montagneux, parcs naturels régionaux, par ex.). La démarche prospective de la DATAR, dès les années 70 et surtout à partir de 1991, s'efforce de lui donner corps. Elle figure, dans les différentes lois récentes et dans les schémas sectoriels qui y sont rattachés, et peut donner lieu à une ligne particulière des Contrats de Plan.

1.4. Planification spatiale, urbanisme, aménagement urbain

a) La planification spatiale ne couvre qu'inégalement le territoire national, sauf pour ce qui concerne les prescriptions les plus courantes du Code de l'Urbanisme (1953, réajusté depuis).

Avant 1967, seules les agglomérations urbaines de taille moyenne ou grande ont eu obligation d'établir un PUD (Plan d'Urbanisme Directeur, 1958). Les permis de construire dépendaient des services du Ministère de l'Équipement. La loi foncière de 1967 a instauré deux documents majeurs de planification spatiale :

1) les SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme), qui sont des documents d'orientation et de "prévoyance" à moyen terme 15-20 ans, multicommunaux (échelle sous-régionale sauf pour l'Ile de France) et non opposables aux tiers.

2°) Les POS (Plans d'Occupation des Sols) communaux ou mis en concordance pluri-communale, prescriptifs et opposables aux tiers, établis pour un court terme (environ 5 ans) et révisables périodiquement. Des "POS simplifiés" étaient admis pour les communes rurales éloignées des agglomérations. Les SDAU ont été en général réalisés dans les territoires urbanisés ou étroitement liés aux aires urbanisées ; mais ils n'ont pas couvert la totalité des ensembles régionaux, et donc de l'ensemble national.

La plupart des espaces à protéger (sites, réserves naturelles) dépendent de l'autorité de l'Etat ou des Préfets. La loi "Malraux" sur la restauration urbaine (1962) place également le patrimoine historique architectural en "secteurs sauvegardés" sous contrôle ministériel (culture).

Les lois de décentralisation (1982/3) ont confié aux communes la confection des POS et au maire le permis de construire. Les SDAU incombent à des organisations intercommunales, avec droit de regard des départements et régions et pouvoir de substitution à l'Etat en cas de défaillance.

Avec la loi SRU s'opère une refonte importante.

- généralisation des documents d'affectation des sols (cartes communales, PLU -Plan Local d'Urbanisme- et SCOT -schémas de cohérence territoriale-) fixant règles et servitudes d'urbanisme,
- adjonction aux PLU et aux SCOT d'un rôle de "documents de projet" d'affectation des sols et d'actions ou opérations à réaliser,
- articulation de la planification spatiale aux politiques de logement, d'équilibre social, de circulation et de développement durable (intégration dans des projets urbains globaux)

b) Habitat et aménagements urbains

Avant la décentralisation, l'Etat a impulsé et subventionné les communes afin de promouvoir les programmes lourds de construction de logement social (ZUP, zone à urbaniser par priorité, , 1958), de rénovation (ORU, opération de rénovation urbaine, 1958), de réhabilitation (OPAH, 1977) (HVS, 1977), de sauvegarde-restauration (loi Malraux, 1962) du bâti urbain, de réserves foncières (ZAD = Zones d'Aménagement Différé, 1962). La participation des acteurs privés à des opérations urbaines a été organisée dans le cadre de ZAC (Zones d'Aménagement Concerté, 1969).

Depuis 1983, les communes ou leurs groupements ont eu en charge leurs PLH (Programme Local d'Habitat), en conformité avec les priorités définies en la matière par les Régions et avec les avis du Conseil départemental de l'habitat. Subsistent des soutiens de l'Etat pour la réalisation et l'amélioration du logement social, et dans les "contrats de ville".

la LOTI de 1982 a promu l'élaboration des PDU (Plans de Déplacements Urbains) dans les agglomérations et la décentralisation et a confié à la Région l'établissement du schéma régional des transports, articulé aux schémas nationaux des grandes infrastructures ; certaines Régions ont contractualisé avec la SNCF les développements des transports régionaux voyageurs (TER) ; les plans de transports voyageurs non urbains émanent des Régions et des départements avec les grandes agglomérations. La dynamique actuelle incite aux articulations intermodales (aides de l'Etat).

Pour les grands équipements, le 5^{ème} Plan (1966-1970) et suivants ont apporté des crédits aux agglomérations dans le cadre des PME (Programmes de Modernisation et d'Equipement) ; les contrats de Plan Etat/Régions, guidés par les schémas sectoriels récents, ont servi de relais à compter de 1983 ; mais s'y ajoutent aussi des aides nationales apportées par des contrats d'autres filiations (cf. pour Strasbourg, les contrats triennaux "Strasbourg, Ville Européenne" depuis 1980).

L'organisation plus globale et à long terme des agglomérations importantes et des aires urbaines étendues a été initiée, dans le prolongement de la politique des métropoles d'équilibre, par l'instauration du Schéma directeur de la région parisienne, des OREAM (Organismes de Recherches et d'Etudes d'Aire Métropolitaine) et des grandes agences d'urbanisme (années 65-70) ; une 2^{ème} génération d'OREAM, couvrant des territoires quasi-régionaux ont également vu le jour vers 1970 (Loire moyenne et Alsace, avec l'OEDA : en association avec les Etablissements Publics Régionaux = EPR préfigurant les Régions institutionnelles). Les organismes d'OREAM ont disparu maintenant, avec la création des communautés urbaines, la réalisation des SDAU, puis avec les compétences dévolues aux Régions (schémas) et aux agglomérations élaborant leurs propres projets et contrats d'agglomération. Toutefois, dans une démarche partenariale, le niveau central reste mobilisé sur les objectifs de "planification territoriale et stratégique", et marque sa tutelle dans certaines catégories de dispositifs concernant des "espaces sensibles" ou disputés : territoires littoraux, estuaires ; ce dont témoignent les SAUM (Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer) et les DTA (Directives Territoriales d'Aménagement) prescrites par la LOADT de 1995.

2. L'Aménagement aux niveaux "régionaux" et "sous-régionaux"

2.1. La prise en compte de ces niveaux d'organisation

On a déjà indiqué comment la planification économique puis économique et sociale, avait par touches successives, pris en considération ces niveaux. Ceux-ci, à partir des milieux locaux socio-économiques et d'élus, ont fondé dans les années 50 de nombreux "comités d'expansion" ; leurs impulsions ont permis d'élaborer des "programmes d'action régionale", reconnus par les décrets Pflimlin en 1955 comme exprimant les attentes régionales et de préfigurer les ensembles d'entités départementales qui deviendront les "circonscriptions administratives régionales" et les cadres de déconcentration des services d'Etat sous l'autorité du "Préfet de Région" (1960-1964). Le 5^{ème} Plan (1966-1970) comporte alors des "enveloppes régionalisées" et le 6^{ème} Plan des PRDE (v. § 1.3.a.).

L'administration centrale (DATAR, Equipement) a aussi encouragé dans les années 60 l'établissement de "Schémas d'armature urbaine régionale" ; ceux-ci ont aidé souvent à répartir les équipements publics, et à préparer les SDAU (v. ci-dessous). Tel a été le cas en Alsace;

Dès l'attribution en 1972 d'un statut d'Etablissement Public Régional (EPR) et surtout depuis l'obtention en 1983 de celui de collectivité territoriale (1983, élections en 1986), les Régions ont multiplié les initiatives, en coordination avec les services déconcentrés de l'Etat, pour ce qui relève de l'aménagement et du développement de leur territoire. En Alsace, et avec l'OEDA (citée au § 1.4) ont ainsi été réalisés des Schémas d'ensemble : celui du Massif Vosgien (avec l'OREAM Lorraine surtout) entre 1973 et 1977 (approuvé en CIAT fin 1977), et le "schéma d'orientation et d'aménagement de l'Alsace" (1976). Des "chartes régionales" en matière culturelle et environnementale (+ schéma des gravières et Atlas de l'environnement) ont été établies... L'OEDA a aussi travaillé sur des ensembles sous-régionaux.

Avec la décentralisation de 1983, une dynamique propre a été instaurée par les Régions et les Départements : réflexion prospective en Alsace, (cf le projet "Alsace 2005", et le "schéma départemental haut-rhinois sur l'aménagement et les paysages" 1992-1994) ; soutiens à l'armature urbaine (appui aux "villes moyennes" et aux bourgs-centres), au développement local et aux filières d'activités, à l'animation rurale, etc... Dans le même temps, les coopérations avec l'Etat s'inscrivent dans les Contrats de Plan Etat/Région (CPER) qui, tout en assurant la cohérence nationale, sont modulés en tenant compte des besoins majeurs de chaque

Région et de leurs ressources. Les CPER sont établis pour 5-6 ans (1984/88, 1989/93, 1994/98, prolongé jusqu'en 1999, et 2000/06). Y sont associés les départements et les grandes villes, ainsi que les intercommunalités pour avis. Rappelons que ces instances donnent des avis et sont consultées pour réaliser les Schémas régionaux d'aménagement du territoire pilotés par les Régions : SRADT (selon LOADT de 1995) ainsi que pour apporter leurs contributions aux 9 schémas de services collectifs de la LOADDT de 1999. Ces schémas visent quant à eux le moyen terme (environ 15 ans) et dégagent les principales priorités régionales. La Région est maintenant dotée d'une Conférence Régionale de l'Aménagement du Territoire (CRADT), co-présidée par la Préfecture de Région et le Conseil Régional, avec participation de la société civile, consultée notamment sur la mise en place des "pays" (voir infra).

2.2. La question des compétences

Les compétences régionales en aménagement, développement et environnement assurent à ce niveau le rôle de "chef de file", englobant les schémas régionaux de transports (certaines régions ont en outre contractualisé avec la SNCF la gestion des TER ; c'est le cas de l'Alsace), la définition des priorités de l'habitat, les investissements relatifs aux lycées, l'organisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage, certaines aides à l'économie et au développement local, le traitement des déchets (avec les départements et communes pour les déchets ménagers), la qualité de l'environnement (en Alsace, par exemple Contrat de Nappe avec l'Agence de l'Eau ; charte des zones inondables et aménagement de l'Ill domaniale, soutiens à l'ASPA - surveillance de la pollution atmosphérique - etc...).

Les compétences départementales majeures : Aux programmes d'aide à l'équipement rural, à la responsabilité pour les collèges et pour le ramassage scolaire, comme pour les transports et voiries non urbains, pour les archives et bibliothèques centrales de prêt, s'ajoutent la prise en charge d'un grand nombre de prestations d'action et d'aide sociale et sanitaire, d'une part, et les soutiens aux comités d'expansion économique comme au tourisme (offices départementaux), ainsi que le Conseil aux communes en matière d'aménagement-urbanisme (services départementaux distincts des directions départementales de l'équipement = DDE), d'autre part. Toutefois, sur tous ces registres, des coopérations avec les services des Régions et des grandes agglomérations s'opèrent, tant au plan des conceptions

(schémas, chartes) que des négociations-contractualisations avec l'Etat, et que des organisations opérationnelles ou techniques.

L'Etat reste très présent en région, par l'intermédiaire de ses représentants d'autorité (Préfet de Région, Préfet de Département, Recteur d'Académie) et des services déconcentrés aux niveaux régional ou départemental ; par les grandes opérations relevant de ses compétences "régaliennes" : enseignement supérieur et recherche ; grandes infrastructures, grandes structures hospitalières, par exemple ; par le contrôle de légalité qu'il effectue sur les opérations menées par les collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences décentralisées.

On a vu que les Préfets de Région co-organisent et co-signent les CPER ; les directions régionales de l'Equipement, de l'Environnement et de l'Agriculture, de l'action sanitaire et sociale (avec les Agences sanitaires régionales), des Affaires Culturelles contribuent en partenariats avec les instances régionales aux schémas de services collectifs concernant leurs secteurs d'action. L'enseignement supérieur et la recherche ont en outre d'autres formes de contractualisation (par établissement ou organisme). C'est par arrêté préfectoral que sont définis d'autres composantes de l'aménagement (schémas des services publics en milieu rural ; commission départementale de coopération intercommunale ; délimitation du "pays", des SCOT (v. § 2.3.) sur proposition des collectivités) ou de protection environnementale.

L'impulsion nationale est par ailleurs sensible pour ce qui relève de l'interrégionalité. Parfois, il a trouvé d'emblée des initiatives allant dans ce sens : exemple : "Schémas de massifs" (montagneux) dès les années 70. L'incitation prospective depuis 1990, autour des 7 "grands chantiers" interrégionaux a trouvé des échos inégalement favorables, inégalement acceptés selon les domaines abordés. Le CIADT du 15 décembre 1997 a relancé ces horizons d'articulation interrégionale en créant des MIIAT (Missions Interministérielles et Interrégionales d'Aménagement du Territoire). 4 ont été mises en place : Grand Sud Est, Grand Sud Ouest, Grand Ouest, Bassin parisien ; celle du Grand-Est est en travaux actuellement. Par contre, l'Etat a tardé à faciliter les relations régionales transfrontalières qui doivent beaucoup aux initiatives régionales, locales et communautaires : RTE, INTERREG, etc... En matière de planification spatiale,

celles-ci sont enfin inscrites dans la loi SRU. Pour l'Alsace se rajoute la Conférence du Rhin Supérieur.

2.3. Parcs naturels régionaux, "pays", agglomérations, SCOT : nouvelles intercommunalités

L'intercommunalité, dans une nation comptant plus de 36 000 communes est assez tôt apparue indispensable. Mais les premiers groupements volontaires de communes restèrent longtemps établis pour gérer des équipements soit "uniques", soit "multiples". Ce sont les SIVU et SIVOM sans fiscalité propre, ou encore des "districts" (à compter de 1959). Les incitations vers l'instauration d'une fiscalité propre, un statut d'établissement public (EPCI) et des objectifs d'aménagement-développement se sont renforcés après 1980 et surtout 1990-1992.

Plusieurs groupements intercommunaux se sont confortés, initialement, en s'appuyant sur les "Programmes d'aménagement rural = PAR (prévus par la loi d'orientation foncière de 1967), ou sur des "contrats de pays" (nom assez général ; parfois CARA = contrat d'aménagement rural et d'animation ou contrat régional d'aménagement rural = CRAR) d'abord signés entre le Groupement et la DATAR (1975), puis entre le Groupement et l'EPR/Région, pour des projets touchant l'habitat, l'animation économique, l'organisation de services collectifs, la valorisation de patrimoine, et pour des durées limitées. Plus ciblés sur des aspects spécifiques ont été les contrats de pays d'accueil touristique datant du 7^{ème} Plan (1976) ou les districts urbains en régions industrielles.

A ces groupements constitués sur des bases volontaires, la loi de 1980 donnait encore le choix d'assiette financière (transferts venant des communes ou fiscalité propre). La décentralisation opérée en 1983 et la loi ATR de 1992 ont permis une relance de l'intercommunalité en EPCI ; en poussant à l'élaboration de chartes intercommunales de développement et d'aménagement (CIDA), mutualisant les efforts sur l'habitat (OPAH, logement social), sur l'action économique, sur l'animation et l'équipement socio-culturels et sur les services publics de proximité. La loi ATR de 1992 a instauré les "Communautés de communes" (C.C.) ou "de ville" (C.V.) financièrement encouragées et disposant de compétences obligatoires (aménagement spatial local, activités de développement économique) et optionnelles (environnement, logement, voirie...) - les communautés de ville, peu nombreuses, prévues pour des agglomérations supérieures à 20.000 habitants, étaient tenues à

une plus grande intégration fiscale et avaient davantage de compétences détenues : SDAU, PLH, zones d'activités...). Les C.C. peuvent - sans contrainte - grouper leurs POS et instaurer dans la fiscalité locale une taxe professionnelle de zone ou une taxe professionnelle unique.

Aux PAR, après 1983, se sont substituées des chartes intercommunales, et bien des SIVOM et districts de "pays" se sont transformés en C.C. La loi ATR a en outre donné au district compétences en matière de logement, de PLH, de réseaux viaires et de secours-incendie, ainsi qu'imposé le passage à la fiscalité propre. Des communautés urbaines volontaires se sont aussi constituées. En exception à ces dispositifs d'association volontaire, les 4 Communautés urbaines sont décidées par la loi en 1966.

Les Parcs naturels régionaux (PNR), créés par les instances nationales en 1967 (avec rajustements ultérieurs) sont aussi des groupements librement constitués en associations de communes ou en syndicats mixtes, adhérant à une charte constitutive autour des enjeux de conservation des patrimoines naturels et culturels, de maintien de la vie rurale, de développement des activités économiques et culturelles compatibles avec la sauvegarde et la valorisation de leurs milieux (participants : élus, associations, CCI, ONF...). Leurs périmètres sont respectés dans les SCOT à venir.

Les lois "Chevènement" et "Voynet" de 1999, et "SRU" de fin 2000 convergent pour dynamiser les intercommunalités urbaines, d'agglomération.

* La loi Chevènement renvoie à leur volet institutionnel (auparavant v. loi de 1966 sur les Communautés urbaines = C.U., loi dite "PLM" = Paris, Lyon, Marseille et EPCI ; loi ATR de 1992 sur les C.V. supérieures à 20.000 habitants). Elle regroupe ainsi les anciens districts, CU, CV, syndicats mixtes ou de villes nouvelles en un statut unique de communauté d'agglomération (prévision = 90 en France) dès que la ville-centre à 15.000 habitants et supérieur à 50.000 habitants agglomérés. Elle leur donne compétences obligatoires sur l'aménagement spatial ; de développement économique, la politique de la ville (équilibre social) et le logement + 3 compétences facultatives à choisir parmi : la voirie, l'environnement, l'eau et l'assainissement, l'équipement des services. Sur son territoire, il s'agit de coordonner la gestion urbaine, de réaliser une solidarité fiscale et économique par une taxe professionnelle unique, de susciter des projets collectifs (bref, réduire

les concurrences internes, entre communes de l'agglomération ; pour tout cela, des dotations incitatives sont allouées).

- La loi VOYNET veut renforcer, par la formation de projets collectifs ciblés à long terme (15 ans) et la conclusion de contrats d'agglomération pris en compte dans les CPER (donc revus tous les 6 ans), les dynamiques territoriales. Les projets sont librement initiés par les collectivités participantes ; l'Etat leur faisant connaître ses propres attentes (objectifs, périmètres pertinents - cf. INSEE). Ces contrats émergent au volet "territorial" du CPER + aides éventuelles de l'U.E. et sont co-financés. Tout projet implique la consultation d'un Conseil de développement (CDA) marquant la participation de la société civile aux choix définis.
- La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) y ajoute la dimension planificatrice en liant les volets politiques (projets), institutionnels, thématiques, techniques et opérationnels sur l'objectif d'ensemble de développement urbain maîtrisé et économe de l'espace (développement durable), équilibré (diversité des fonctions, de l'habitat, organisation des transports...), et de solidarité et mixité sociale et urbaine (cf. logement social, équipements publics, activités destinées aux populations...). Ces finalités sont concrètement traduites par la transformation des outils antérieurs de planification spatiale (SDAU, POS, ZAC, Plans de déplacements urbains = PDU), d'intervention sur les programmes relatifs à l'habitat et au logement social, sur les grandes opérations d'aménagement (ZAC, zones d'activités) et d'organisation d'activités économiques (commerce) et culturelles. Les mesures de protection sont également coordonnées (eau, pollutions, risques, éco-systèmes, paysages, patrimoines). Toutes ces démarches et ambitions sont à transcrire dans un SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), qui doit englober autour d'une agglomération (ou d'un littoral) les espaces compris dans un rayon de 15 km, sans enclaves, respectant les intercommunalités de base existantes, respectant en outre les PNR et les aires de DTA. Sa validité est à moyen terme, étant révisable tous les 10 ans. Il est le cadre dans lequel sont établis des PLU (Plan Local d'Urbanisation, communal, remplaçant les POS) qui donnent à la fois les règles d'utilisation des sols-zonages, prescriptions, réserves..., et la vision de l'équipe municipale sur son projet d'aménagement à court terme (document opposable aux tiers).

Les "pays" issus des LOADT et LOADDT de 1995 et 1999 n'ont de filiation avec les précédents pays des années 70 que par les soucis d'exprimer des cohérences et cohésions territoriales, bases communes de projets de développement, d'organisation des services et d'aménagement soutenus par des contractualisations. Désormais, il s'agit d'encourager des démarches non plus à l'échelle des "bassins de vie" dotés de bourgs-centres, ou de C.C. dotées de chartes intercommunales de développement et d'aménagement, mais à celles des bassins d'emploi ou d'habitat, des zones d'influence des villes moyennes (rapports villes-campagnes), de fédérations de C.C.

* La LOADT (1995) met en avant les liens de cohérence et de cohésion géographiques, culturels (histoire, paysages, patrimoines partagés) et économiques (développement local, marché de l'emploi, chalandise...), de fréquentations communes d'équipements (Lycées, hôpitaux...). La ville moyenne y constitue un lieu privilégié d'intermédiation. Il s'agit, à partir des cohésions et d'intérêts communs et solidaires, de dégager un projet collectif de développement global et durable (intégré) et pour l'État de coordonner à ce niveau des politiques publiques décloisonnées.

La démarche se veut pragmatique ; non administrative (on peut configurer le pays en transgressant des limites des départements ou Régions). Si l'accent est mis sur le développement des pays "ruraux", on admet des pays "urbains" alors centrés sur la résorption des fractures sociales et spatiales, sur une meilleure gouvernance locale entre cœur et périphérie urbaine.

* La loi VOYNET (1999) part de ces prémices et d'expérimentations menées entre 1994 et 1999. Elle pose un cheminement : "un territoire → un pays → une charte → un contrat". Elle écarte tout statut d'échelon administratif préférant l'émergence de cadre d'action collective contractualisée, composé d'une association de structures territoriales de base (communes, EPCI), ouvertes à la société civile (CCI, clubs d'entreprises, comités de bassins d'emplois) ayant pour compétences l'aménagement spatial, le développement économique et l'organisation des services. Des pays peuvent exister pour des aires urbanisées à intercommunalités trop restreintes. A l'image des PNR, les communes et EPCI participants s'engagent sur une charte (avec diagnostic et stratégie) qui fait passer du périmètre d'étude à un périmètre approuvé (par le Préfet de Région, sur avis des Conseils généraux et régional et de la CRADT) et à une organisation juridique

(syndicat mixte ou groupement d'intérêt public de développement local) laquelle peut alors contractualiser dans le cadre des CPER (volet "territorial). Une instance consultative intégrant la société civile est également mise en place : c'est le "Conseil de développement = CDP".

Une telle organisation se veut évolutive dans le temps, dans les axes prioritaires contractualisés, voire les périmètres - révisions ou abandons selon la temporalité des CPER. Elle ne devrait qu'exceptionnellement interférer avec les PNR, ceux-ci ayant prévalence sur les pays, des partenariats sont alors prônés. Beaucoup de pays préfigurent des SCOT en préparation.

Les démarches instaurant ces diverses dispositions de partenariat, cherchant à intégrer et réunir les intercommunalités de base sur des projets (bottom up), visant l'articulation dans la conduite des politiques publiques avec les services déconcentrés de l'Etat, répondent à des lacunes constatées en France : territoires trop morcelés, parfois laissés en marges des aires de développement ; syndicats de communes "opportunistes" (émarger aux subventions) trop peu engagés au-delà de la simple gestion ; subsidiarité déficiente (top down), écoute trop restreinte de la société civile... L'obligation de transparence et l'association des divers acteurs aux stades de concertation, de procédures d'enquêtes publiques, des avis et de la conduite des projets, constituent de réels progrès.

N.B. : La France compte désormais une quarantaine de PNR ; 280 pays (entre 350 et 500 en 2006 ?) ; 14 CU ; 90 C.A. et près de 2.000 C.C. Une bonne partie du territoire intègre désormais des structures intercommunales d'aménagement et de développement (des C.C. aux C.A., C.U. et PNR) et des organisations de projet (pays, agglomération). Avec les SCOT, progressera la dimension des aires soumises à une planification spatiale plus rigoureuse et garante du développement durable.

3. Le niveau communal

Il se trouve de plus en plus intégré dans les démarches, structures et projets intercommunaux. Au 31.7.1998, 17.734 communes (48 %) adhèrent à 1.580 structures intercommunales comptant 31 millions d'habitants. Environ 150 de ces dernières ont moins de 2.000 habitants ; 400 entre 2.000 et 5.000 habitants ; 450 entre 5.000 et 10.000 habitants : soit 63 % des 1 580 groupements. Les

déficiences d'intercommunalité sont encore fréquentes dans des agglomérations urbaines, alors qu'elles ont très répandues dans les campagnes.

Les lois de décentralisation ont accru les initiatives et responsabilités communales (permis de construire, planification spatiale) ; sans subordonner les communes aux départements et Régions dans le champ de leurs compétences.

* L'urbanisme réglementaire (cf. Code de l'urbanisme) institué en 1967 impose la compatibilité de la planification spatiale communale avec les SDAU (orientation, long terme), les PAR (s'il n'y a pas de SDAU) puis avec les chartes intercommunales. Le POS (Plan d'Occupation des Sols) établi par et sous la responsabilité municipale, exprime les règles et prescriptions de zonage et de construction. En zones rurales, on a admis des POS simplifiés ou des MARNU (mesures d'application du règlement national d'urbanisme).

La loi SRU (2000) y substitue : aux SDAU, les SCOT déjà mentionnés pour les orientations générales et à moyen terme, et aux POS les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) pour le niveau communal, à la fois prescriptifs des affectations et usages des sols et traductions du projet municipal à court et à moyen terme, car le PLU peut être évolutif. A défaut de PLU, pour des localités hors SCOT, des cartes communales devront être établies après élaboration d'un diagnostic et après enquête publique - apportant ainsi une sécurité juridique renforcée par rapport aux anciennes MARNU. Les communes restent concernées par la constitution des ZEP (Zones d'Environnement Protégé) en espace rural, élaborés conjointement par les services de l'Etat et les communes ; consultées pour les PSMV (Plans de Sauvegarde et de mise en valeur) en cadre urbain sauvegardé et les ZPPAU (Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain) définis par les services d'Etat.

* L'urbanisme contractuel s'exprime par les adhésions des communes à des formules conventionnelles, action foncière de réservation d'espace où les options sont justifiées (Programme d'Actions Foncières -PAF-) : opérations de réhabilitations immobilières (OPAH), "plans de référence" concernant des projets propres d'aménagement devant se concrétiser avec précisions des orientations ultérieures. On y ajoute les adhésions à de chartes et projets intercommunaux, indiqués ci-dessus § 2.3., débouchant sur des contractualisations.

* L'urbanisme opérationnel. Il concerne l'action communale en matière de logement. Celle-ci décide de son PLH (plan local d'habitat) où sont définis ses besoins, ses orientations et sa politique sociale du logement et ses besoins propres en locaux - souvent, les chartes intercommunales intègrent ces plans et programmes et son établissement s'articule à d'autres politiques : foncière, fiscale, sociale économique et en agglomération à la "politique de la ville" (contractualisé). Ce volet s'exprime aussi dans la réalisation des lotissements ; à côté de ceux concédés au secteur privé, existent souvent des "lotissements communaux" où la municipalité assure la conception et la maîtrise des opérations, ce qui est une façon de contrôler son espace et d'orienter son peuplement.

La commune est en outre à même d'initier une ou des ZAC (zone d'aménagement concerté) d'habitation, d'activités ou mixte, à condition qu'elle participe d'un SDAU et maintenant d'un SCOT et ait l'approbation préfectorale : initialement dérogoratoire au POS (remplacé par un plan d'aménagement de zone), elle est aujourd'hui intégrée au PLU. De même elle peut réaliser une ou des zones d'activités. La volonté est d'éviter ces proliférations et de favoriser les montages intercommunaux.

Pour la maîtrise foncière, les communes, avec autorisation préfectorale, disposent des procédures de ZAD (Zone d'Aménagement Différé) valables sur 14 ans (réserves dites d'opportunité ou antispéculatrices) et avec davantage d'autonomie, des procédures de ZIF (Zone d'Intervention Foncière). Enfin, elles sont consultées pour l'établissement des périmètres sensibles proposés par les départements ou les services de l'Etat afin de préserver des espaces de nature ou promouvoir des espaces verts.

* Rappelons que, par ailleurs sont de compétences communales : l'action sociale, l'eau et l'assainissement, la collecte des ordures ménagères, la voirie locale, les transports urbains - au sein de syndicats intercommunaux et organisés par des PDU (Plans de Déplacements Urbains, dans le cadre de la LOTI = Loi d'Orientation des Transports Intérieurs, maintenant articulés aux SCOT). Sans oublier les volets culturels et d'aides à l'économie.

Décembre 2001